

# El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva

Alexandre Peñalver i Cabré

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.101>

**Sumario:** I. Introducción.—II. El derecho humano al medio ambiente. II.1 Reconocimiento internacional. II.2 Impacto en la UE. II.3 Incidencia en España. II.4 Situación en Catalunya.—III. La efectividad de la protección jurídica del derecho humano al medio ambiente. III.1 Una exigencia del derecho internacional. III.2 Su plasmación a nivel europeo, español y catalán.—IV. La protección efectiva del derecho humano al medio ambiente en tres ámbitos: IV.1. Acceso a la información ambiental. IV.2 Participación pública ambiental. IV.3. Acceso a la justicia ambiental.—V. Consideraciones finales.—VI. Bibliografía.

## I. Introducción

Sin duda alguna el profesor Demetrio Loperena ha ocupado un lugar central en una visión del derecho ambiental que reivindica la necesidad de reforzar la posición jurídica de las personas en la defensa del medio ambiente. Lo dejó bien claro al establecer que uno de los principios de esta disciplina jurídica consiste en que «el Derecho ambiental se vertebra en torno al ciudadano, sujeto de un derecho subjetivo a un medio ambiente adecuado» y que «el contenido esencial de este derecho es disfrutar de los parámetros adecuados de la biosfera» (1). Así me lo transmitió directamente en diversas ocasiones en las que descubrimos una grata coincidencia ideológica y de intereses. Uno de los momentos más destacados fue, sin duda, cuando en el año 2001 tuve el placer de que formara parte del tribunal de mi tesis doctoral, sin que fuera obstáculo alguno que estuviera redactada en catalán. Sus observaciones durante este acto y después del mismo fueron, como siempre, muy interesantes y influyeron en posteriores publicaciones. Ahora, ante tan lamentable pérdida, nos duele no haber podido compartir mucho más con él. Pero quizás sea mejor que nos quedemos con la fuerte impronta que, indudablemente, nos ha dejado.

Siguiendo esta perspectiva del derecho ambiental que nos trazó el profesor Demetrio Loperena, me gustaría hacer unas reflexiones sobre las siguientes dos cuestiones: a) ¿existe un derecho humano al medio ambiente? y b) ¿dispone este derecho humano de una protección efectiva? No pretendo realizar un análisis profundo de estos dos grandes interrogantes sinó mostrar algunas ideas claves que pueden ayudar a enriquecer este debate.

---

(1) LOPERENA ROTA, Demetrio, *Los principios del derecho ambiental*, IVAP/Civitas, Madrid, 1998, p. 23.

## II. El derecho humano al medio ambiente

### II.1. Reconocimiento internacional

El derecho humano al medio ambiente es uno de los derechos humanos de tercera generación más importantes surgidos en el último tercio del siglo xx y constituye uno de los principales retos en el presente siglo. El derecho humano al medio ambiente, como derecho humano de tercera generación, tiene las siguientes características. Primera, la titularidad es de todas las personas. Se diferencia de los derechos humanos de primera generación (civiles y políticos) que corresponden a las personas individualmente y de los derechos humanos de segunda generación (económicos, sociales y culturales) que se refieren a los grupos. Segunda, el objeto consiste en bienes jurídicos colectivos (el medio ambiente) no susceptibles de apropiación individual y exclusiva y de ahí su configuración dual de derechos-deberes. Y tercera, la protección que reclama consiste en articular mecanismos eficaces por parte de sus titulares para la defensa de estos bienes jurídicos colectivos ambientales. No se reduce a hacer respetar ámbitos de defensa ante el Estado (derechos humanos de primera generación) ni tampoco a exigir prestaciones al Estado (derechos humanos de segunda generación) (2).

El derecho humano al medio ambiente ha sido reconocido por primera vez, con vocación global, en el Convenio internacional sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental, celebrado en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio 1998 (conocido como «Convenio de Aarhus») (3). En el art. 1 se reconoce «el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su

(2) Sobre los derechos humanos de tercera generación, ARA PINILLA, Ignacio, *Las transformaciones de los derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 91 y ss.; PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *La tercera generación de derechos humanos*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2006, pp. 25-48; *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 10.ª ed., 2010, pp. 21-40, 48-51 y 56, y *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 10.ª ed., 2011, pp. 25-47 y RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia, *La nueva generación de derechos humanos. Origen y justificación*, Madrid, Dykinson, 2002, pp. 71-92. En particular, sobre el derecho humano al medio ambiente, ALONSO GARCÍA, Enrique. «Derechos humanos y medio ambiente», en ALONSO GARCÍA, Enrique y LOZANO CUTANDA, Blanca (coor.), *Diccionario de derecho ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 483-502 y LOZANO CUTANDA, Blanca, «La configuración jurídica del derecho al medio ambiente, con su doble componente objetivo-subjetivo, en la doctrina del TEDH», en *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, v. I, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008, pp. 1995-1997.

(3) Sobre dicho Convenio y su incidencia en el Estado español, entre otros, GARCÍA URETA, Agustín María, «El Convenio de Aarhus: derecho de participación y de acceso a la justicia», en *Derecho al conocimiento y acceso a la información en las políticas de medio ambiente*, Maragariños Compareid (coor.), Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005, pp. 17-33 y 66-101; RAZQUÍN LIZARRAGA, José Antonio y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel, *Información, Participación y Justicia en materia de medio ambiente (Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio)*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2007; SANCHIS MORENO, Fe, *Guía sobre el acceso a la Justicia Ambiental*. Convenio de Aarhus, Consejo General de la Abogacía Española y Asociación para la Justicia Ambiental-ELAW España, 2007; PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre, «Nuevos instrumentos para la aplicación de la legislación ambiental ante la inactividad administrativa (de las acciones ciudadanas (citizen suits) al Convenio de Aarhus)», *RAP*, 172, 2007 y «Novedades en el acceso a la justicia y la tutela administrativa en asuntos medioambientales» en PIGRAU, Antoni (coor.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2007 y SANCHIS MORENO, Fe; SALAZAR ORTUÑO, Eduardo y RUIZ MACIÁ, Ginés, *Democracia ambiental y acceso a la justicia. La aplicación del Convenio de Aarhus en España*, Madrid, Asociación para la Justicia Ambiental y Fundación Biodiversidad, 2009.

salud y su bienestar». Este tratado internacional fue adoptado en el seno de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas que incluye los estados de dicha Comisión (estados europeos, USA, Canadá, Australia, Israel y UE). Pero también está abierto a otros estados del planeta. Entró en vigor el 30 de octubre de 2001 después de conseguir 16 ratificaciones y a 7 de enero de 2014 existen 46 partes (4).

Se basa en una visión integradora del derecho humano al medio ambiente como una situación jurídica subjetiva (derecho o interés legítimo colectivo) u objetiva (participación pública para la aplicación de la legalidad ambiental). Como expresa la exposición de motivos, es importante que «el público, incluidas las organizaciones, tengan acceso a mecanismos judiciales eficaces para que los intereses legítimos estén protegidos y para que se respete la ley». Esta doble configuración subjetiva y objetiva del derecho humano al medio ambiente es concretada, posteriormente, en el articulado. Un claro ejemplo son las nociones de público y público interesado las cuales inciden en la articulación de los mecanismos participativos y de acceso a la justicia para proteger derechos o intereses legítimos colectivos ambientales o la legalidad ambiental.

Por público se entiende «una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas» (art. 5.4) (5). Se trata de una noción objetiva desvinculada de cualquier situación jurídica subjetiva de derecho o interés. La noción de público tiene un contenido directo del Convenio indisponible por los estados que se refiere a cualquier persona física o jurídica. Pero también un contenido adicional al poder los Estados incluir los entes o grupos sin personalidad jurídica a cuyos efectos deberán seguir el principio de amplio acceso a la justicia (6).

Mientras público interesado es el «público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones» (art. 2.5). Nos encontramos con una noción subjetiva referida a cualquier persona física o jurídica que tenga derechos o intereses legítimos individuales afectados o un interés al medio ambiente. Además, se especifica que tienen tal interés al medio ambiente «las ONG que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno». Las ONGs ambientales son titulares de dichos intereses ambientales debiendo cumplir los requisitos previstos por el derecho interno. Más adelante, veremos las limitaciones que se derivan del Convenio de Aarhus en la fijación de estos requisitos a nivel interno.

---

(4) Diversa información sobre el Convenio de Aarhus está disponible en su web: <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention.html>.

(5) La Guía Interpretativa del Convenio de las Naciones Unidas lo deja bien claro: «The term «public» in article 2, paragraph 4, is not in itself subject to any conditions or restrictions. Thus, where the Convention conveys rights on «the public» without expressly adding any further qualifications on who of the public may enjoy those rights, the public are entitled to exercise those rights irrespective of whether they personally are «affected» or otherwise have an interest» (United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: and Implementation Guide*, p. 55).

(6) Como consta en dicha Guía: «The language can only be interpreted, therefore, to provide that associations, organizations or groups without legal personality may also be considered to be members of the public under the Convention. This addition is qualified, however, by the reference to national legislation or practice. Thus, ad hoc formations can only be considered to be members of the public where the requirements, if any, established by national legislation or practice are met. Such requirements, if any, must comply with the Convention's objective of securing broad access to its rights.» (p. 55).

Vemos, pues, como el Convenio de Aarhus no se limita a establecer obligaciones entre los estados parte sino que también contiene obligaciones de los estados hacia las personas y reconoce derechos de éstas. Como ha afirmado el Secretario General de las Naciones Unidas, es el único instrumento normativo internacional que otorga al público amplios y concretos derechos de acceso a la información, participación y acceso a la justicia para la protección del medio ambiente (7).

## II.2. Impacto en la UE

El Convenio de Aarhus fue ratificado mediante la Decisión del Consejo de la Comunidad Europea 2005/370, de 17 de febrero y se publicó en el DOCE L 124, de 17 de mayo de 2005. Entonces podemos afirmar que el derecho humano al medio ambiente está reconocido también a nivel de la UE. Esto es muy importante porque dicho derecho no está previsto, como tal, en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE de 7 de diciembre de 2000 (CDFUE). El art. 37 de esta Carta se limita a establecer un mandato a los poderes públicos para proteger el medio ambiente: «En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad». Es un reflejo de la posición imperante en la UE de concebir el medio ambiente como un interés público.

A pesar de que no conste expresamente en la CDFUE, diversas normas ambientales y documentos han destacado la importancia de la participación pública (en especial, de determinadas ONGs) en la defensa de este interés público ambiental, lo que denota una noción objetiva del derecho humano al medio ambiente (8). Pero, a partir del Convenio de Aarhus, se refuerza la posición jurídica de las personas en la defensa del medio ambiente mediante el reconocimiento del derecho humano al medio ambiente tanto desde una perspectiva objetiva como subjetiva.

## II.3. Incidencia en España

El Gobierno español depositó el instrumento de ratificación del Convenio de Aarhus el 29 de diciembre de 2004, lo publicó en el *BOE* de 16 de febrero de 2005 y entró en vigor en marzo de 2005. El Convenio de Aarhus reafirma la configuración constitucional del derecho al medio ambiente del art. 45.1 CE como un derecho directamente de la CE y no sólo como un principio rector. De acuerdo con el art. 10.2 CE, las normas relativas a los derechos fundamentales del Título I deben interpretarse conforme a los tratados internacionales ratificados por el Estado español.

Dicho Convenio implica un revés a la visión homogeneizadora del contenido del capítulo III del título I de la CE y favorece aquellas posiciones que ya sostenían que en

(7) United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention...*, p. 3. Esta útil Guía insiste en la naturaleza peculiar del Convenio de Aarhus: «Whereas most multilateral environmental agreements cover obligations that Parties have to each other, the Aarhus Convention covers obligations that Parties have to the public» y, por ello, especifica que dicho Convenio «grants the public rights» (p. 15).

(8) KRÄMER, Ludwig, *Focus on European Environmental Law*, 2<sup>n</sup> edition, London Sweet and Maxwell, London, 1997, pp. 312-318 y «Acceso a la justicia ambiental en Europa», *leZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea/Ambiente y Derecho*, 2, 2004, pp. 11-20.

este capítulo no sólo hay principios rectores sino también derechos. Confirma el tratamiento constitucional dual del medio ambiente como derecho subjetivo —o interés legítimo— (art. 45.1 CE) y también como principio rector (art. 45.2 CE). Por ello, la tutela del derecho al medio ambiente (art. 45.1 CE) no se puede basar en el art. 53.3 CE que se aplica sólo al medio ambiente como principio rector (art. 45.2 CE). Veámos su incidencia en las diversas posiciones que se habían mantenido para afirmar, con mayor o menor alcance, un derecho constitucional al medio ambiente.

Primero, se ha sostenido un derecho subjetivo constitucional al medio ambiente, de configuración legal y de protección judicial ordinaria, si bien sin que provenga directamente de la CE, sino de la legislación la cual está obligada a otorgar derechos subjetivos (9). Esta posición desarrolla la planteada en los años ochenta que niega la existencia de un derecho subjetivo constitucional a un medio ambiente adecuado, pero establece la obligación del legislador de convertir el art. 45.1 CE en derechos subjetivos (10). Esta concepción tiene problemas de adecuación con el Convenio de Aarhus porque el derecho constitucional al medio ambiente queda condicionado a su reconocimiento por las leyes.

Segundo, el derecho constitucional al medio ambiente también ha sido visto como un derecho subjetivo de participación directamente de la CE (11). Este derecho subjetivo al medio ambiente no tiene naturaleza sustantiva, sino procedimental para garantizar la participación pública ante la administración y los tribunales en todos los aspectos que afecten al medio ambiente. Dicha concepción entronca claramente con los tres denominados pilares del Convenio de Aarhus que, como veremos, se refieren a los tres mecanismos para la protección del derecho humano al medio ambiente que son el acceso a la información ambiental, la participación pública y el acceso a la justicia. De hecho, coincide con algunas posiciones que defienden una naturaleza procedimental del derecho humano al medio ambiente reconocido en el Convenio de Aarhus. Esta perspectiva procedimental del derecho constitucional al medio ambiente se acerca, más bien, a la naturaleza objetiva del derecho humano al medio ambiente porque persigue, principalmente, la aplicación de la legislación ambiental.

Y tercero, el derecho constitucional al medio ambiente también ha sido calificado como un derecho subjetivo material directamente de la CE en base a los art. 24.1 y

---

(9) En especial, DELGADO PIQUERAS, Francisco, «Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente», *REDC*, 38, 1993, pp. 49-79.

(10) Entre otros, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomas-Ramón, «El medio ambiente en la Constitución Española», *DA*, 190, 1981, p. 346 y RODRÍGUEZ RAMOS, Luís, «El medio ambiente en la constitución española», *Derecho y medio ambiente*, CEOTMA, 1981, p. 37.

(11) Un primer exponente fue SERRANO MORENO, José Luis, «El derecho subjetivo al ambiente», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. extraordinario 16, 1988, p. 71-87 y Ecología y Derecho (Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica), Comares, Granada, 1992, pp. 129-160 y 220-229. Esta naturaleza procedimental es destacada como el elemento único o el más característico por diversos autores desde distintos planteamientos. Admitiendo también un derecho constitucional sustantivo de carácter reaccional, JARIA MANZANO, Jordi, *El sistema constitucional de protección del medi ambient*, IEA, Barcelona, 2005, pp. 191-269 y *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*, Ed. Tirant lo Blanch, València, 2011, pp. 259-263. O negando la existencia de un derecho constitucional sustantivo ambiental, RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, *El derecho constitucional al medio ambiente adecuado*, Tirant lo Blanch, València, 2000, pp. 135-162 y SIMÓN YARZA, Fernando, *Medio ambiente y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, pp. 72-99 y 291-370 y «El llamado derecho al medio ambiente: un desafío a la teoría de los derechos fundamentales», *REDC*, 94, 2012, pp. 153-179.

45.1. Esta perspectiva material coincide con la configuración subjetiva del derecho humano al medio ambiente. No se limita a la aplicación de la legislación ambiental sino a la defensa del medio ambiente como bien jurídico colectivo. Algunos de los argumentos principales son los siguientes: a) interpretación literal del término derecho del art. 45.1 CE; b) interpretación sistemática del art. 45.1 CE al estar situado en el título I (Derechos y deberes de los ciudadanos); c) resoluciones y tratados internacionales que reconocen el derecho a un medio ambiente adecuado; d) interpretación no homogénea de los preceptos contenidos en el capítulo III del título I de la CE lo que permite sostener que el capítulo III no contiene sólo principios, sino también derechos. Aquí podríamos establecer dos grandes grupos en función de su mayor o menor determinación de su contenido.

Una primera posición considera que el derecho constitucional a un medio ambiente adecuado es un derecho subjetivo de forma mediata previsto como tal directamente por la Constitución y su contenido consiste en el bloque de legalidad ambiental. De esta manera, la función de la legislación de desarrollo no es establecer los requisitos de legitimación, sino determinar el contenido sustantivo, como, por ejemplo, las pretensiones. No obstante, admite que este derecho subjetivo comporta una pretensión de reparación del daño ambiental al estar previsto expresamente en el art. 45.3 CE (12).

Una segunda posición, otorga un contenido sustantivo mayor al derecho constitucional a un medio ambiente adecuado especificando que se trata de un derecho subjetivo con las siguientes características: a) los titulares son todas las personas, pero con una especial relevancia de los grupos y de las personas jurídicas; b) el objeto es el medio ambiente, o sea, los bienes ambientales (el aire, el agua, el suelo, los animales y las plantas, que son los componentes principales de la biosfera); y c) el contenido consiste en el uso y el goce compartido y no exclusivo del medio ambiente quedando condicionado a garantizar el equilibrio de la biosfera. Este derecho se debe diferenciar del derecho constitucional a la protección del medio ambiente que se basa en el art. 45.2 CE con un contenido prestacional (13).

#### II.4. Situación en Catalunya

El Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 deja más clara la configuración del medio ambiente como derecho subjetivo y también como principio rector. Primero, en

(12) JORDANO FRAGA, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995, pp. 453-536. Con la calificación de derecho constitucional de estructura abierta, Canosa Usera, Raúl, *Constitución y medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 2000, pp. 87-162.

(13) Un firme exponente fue LOPERENA ROTA, Demetrio, *El derecho al medio ambiente adecuado*, IVAP/Civitas, 1996, pp. 41-140 y Los principios..., p. 39-58. También otros autores que han dado un mayor peso a la figura de interés legítimo ambiental, VELASCO CABALLERO, Francisco, «El medio ambiente en la Constitución; ¿Derecho público subjetivo y/o principio rector?», *RAAP*, 19, 1994, pp. 77-212; PIÑAR DÍAZ, Manuel, *El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia*, Comares, Granada, 1996, pp. 45-140; LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente», *REDA*, 95, 1997, pp. 347-364. O desde una vertiente, eminentemente, prestacional como derecho social, ESCOBAR ROCA, Guillermo, *La ordenación constitucional del medio ambiente*, FIDA y Dykinson, 1995, pp. 55-77. Posteriormente, este autor ha admitido una doble naturaleza mixta de autonomía y prestación en «¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente?», *Anuario de Derechos Humanos*. Nueva Época. Vol. 7. T. 1. 2006, pp. 165-202.

el capítulo I (Derechos y deberes del ámbito civil y social) del Título I (Derechos y deberes civiles y sociales), el art. 27 relativo a derechos y deberes con relación al medio ambiente reconoce y especifica los derechos estatutarios de todas las personas al medio ambiente en su doble naturaleza de derecho-deber en tres vertientes: a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud y a gozar de los recursos naturales y del paisaje; a la protección ante la contaminación y a acceder a la información ambiental. Y segundo, en el capítulo V (principios rectores) del Título I, el art. 46 recoge de forma separada el medio ambiente como principio rector especificando el contenido del art. 45.2 CE (14).

### III. La efectividad de la protección jurídica del derecho humano al medio ambiente

#### III.1. Una exigencia del derecho internacional

Hemos visto que el Convenio de Aarhus reconoce el derecho humano al medio ambiente en su doble vertiente subjetiva y objetiva. Pero lo más importante de dicho Convenio es que, desde cualquiera de estas dos perspectivas, exista una protección efectiva y real. Así lo proclama la exposición de motivos, al decir que «el público, incluidas las organizaciones, tengan acceso a mecanismos judiciales efectivos, para que los intereses legítimos estén protegidos y para que se respete la ley». La efectividad es el elemento clave del Convenio que aparece, con diversas manifestaciones, a lo largo del contenido del mismo y se convierte en el principal criterio interpretativo (15).

Para cumplir con esta finalidad, se establecen tres mecanismos para proteger el derecho humano al medio ambiente (los denominados tres pilares) como son el acceso a la información ambiental, la participación pública administrativa y el acceso a la justicia. En la regulación de cada uno de estos pilares, la exigencia de efectividad va apareciendo, con más o menos intensidad, como veremos más adelante. Con independencia del desigual grado de concreción normativa, no se pueden ignorar los efectos jurídicos que se derivan de los tres pilares. Es cierto que, en algunos casos, se establecen principios y obligaciones básicas que permiten una gran flexibilidad a las partes para su implementación, pero no para obviarlos (16). El Convenio marca un horizonte claro que obliga a una transformación de la normativa interna para articular me-

---

(14) La eficacia jurídica de los derechos estatutarios ha sido objeto, en especial, de las SSTC 247/2007 sobre el EA valenciano (FJ 13-15) y 31/2010, sobre el EA catalán (FJ 16). Sobre la jurisprudencia constitucional en materia de derechos estatutarios, entre otros, APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel (ed.) y CASTELLÀ ANDREU, Josep M.ª, EXPÓSITO GÓMEZ, Enriqueta (coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Atelier, 2008 y BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè, «Los efectos de la Sentencia 31/2010, en el catálogo de derechos, deberes y principios del Estatuto de Autonomía de Cataluña: una desactivación más aparente que real», *REAF*, 12, 2011, pp. 61-91.

(15) PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre, «Novedades en el acceso a la justicia», pp. 349-359.

(16) Como recuerda la Guía de implementación del Convenio, según el art. 31.1 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados internacionales de 23 de mayo de 1969, un tratado debe interpretarse de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin (United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention...*, p. 44).

canismos efectivos de tutela del derecho humano al medio ambiente. De ello, como veremos, se ha hecho eco la jurisprudencia del TJUE y del TS.

El Convenio de Aarhus pone de manifiesto la relativa importancia de las discusiones sobre la naturaleza subjetiva u objetiva del derecho al medio ambiente, o sea, si nos encontramos con un derecho subjetivo (o interés legítimo) colectivo o un interés público con participación pública para la defensa de la legalidad. El punto clave debe ser articular mecanismos efectivos y reales para garantizar la protección del derecho humano al medio ambiente desde cualquiera de las dos perspectivas subjetiva u objetiva (17).

Otro aspecto importante es la prohibición de restringir la regulación interna de estos pilares cuando sea más favorable que la prevista en el Convenio. Este principio de irreversibilidad interna no figura expresamente en el Convenio. Pero se ha derivado del principio de que el Convenio fija un mínimo y no un techo, por lo que las partes pueden continuar aplicando la normativa interna existente o aprobar nueva normativa más favorecedora de los tres pilares (art. 3.5). También se ha basado en la previsión del Convenio de que no obliga a los estados a dejar sin aplicación los derechos existentes en acceso a la justicia (art. 3.6) (18). Ello es importante porque, como veremos, veda a posibles interpretaciones de normas internas (por ejemplo, la Ley 27/2006) que puedan restringir la legitimación existente lo cual, además, resultaría contrario al principio *pro actione* derivado del art. 24.1 CE (19).

Un instrumento importante para garantizar la efectividad del derecho humano al medio ambiente es la actuación del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus ante vulneraciones del Convenio y, en especial, la posibilidad del público de presentar comunicaciones y de participar en los procedimientos que se inicien una vez admitidas sus comunicaciones (20). El Estado español ya ha sido objeto de diversas resoluciones que han declarado el incumplimiento de los tres pilares del Convenio de

(17) ALONSO GARCÍA, Enrique, «Legislación sectorial del Medio Ambiente», *I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, ponencias, Sevilla, 1995, p. 29-32 y PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre, *Les pretensions davant la inactivitat administrativa en matèria sancionadora ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 72-79, 180-215 y 459-574.

(18) De forma más clara, la Declaración de Riga acordada en la Tercera Reunión de las Partes del Convenio de Aarhus en junio de 2008 ha afirmado: «We also urge Parties to refrain from taking any measures which would reduce existing rights of access to information, public participation in decision making and access to justice in environmental matters even where such measures would not necessarily involve any breach of the Convention» (apartado 6).

(19) JORDANO FRAGA, Jesús, «Análisis de la Ley 27/2006 en cuanto al acceso a la justicia, en especial, el principio de legitimación en los contenciosos ambientales», en LOZANO CUTANDA, Blanca (dir.), *Examen de la nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente*, Estudios de Derecho Judicial, 137, CGPJ, Madrid, 2008, pp. 138-139.

(20) El Comité de Cumplimiento está previsto en el art. 15 del Convenio y ha sido regulado por la Decisión de la Primera Reunión de las Partes 1/7 de 23 de octubre de 2002. Esta Decisión y diversa información sobre el Comité de Cumplimiento está disponible en <http://www.unece.org/env/pp/cc.html>. Sobre este Comité PIGRAU, Antoni y BORRÁS 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», en PIGRAU, Antoni (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Ed. Atelier, Barcelona, 2008, pp. 47-73; y KRAVCHENKO, Svitlana, «Giving the Public a Voice in MEA Compliance Mechanisms», en PADDOCK, LEROY et al. (ed.), *Compliance and Enforcement in Environmental Law. Toward More Effective Implementation*, IUCN Academy of Environmental Law Series, Edward Elgar Publishing, Inc, USA, 2011, pp. 83-103.

Aarhus (21). Este Comité emite un informe en el que se declara si el estado ha vulnerado el Convenio y la Reunión de las Partes es la que tiene la decisión final sobre las medidas concretas a adoptar, sin perjuicio que el Comité pueda adoptar algunas de ellas de forma avanzada. A pesar de que estos pronunciamientos sólo tienen naturaleza declarativa y no condenatoria, el Estado incumplidor puede incurrir en responsabilidad por incumplimiento del derecho internacional y se puede ordenar su suspensión del Convenio. Además, debemos destacar la importante función interpretadora del Convenio por el Comité a través de los informes que va emitiendo (22).

### III.2. Su plasmación a nivel europeo, español y catalán

Ahora veremos si el requisito de efectividad de la protección del derecho humano al medio ambiente figura también en el derecho europeo, español y catalán.

En la UE, la protección efectiva del derecho humano al medio ambiente tiene diversos fundamentos. Primero, como a todo derecho, le resulta de aplicación el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión (art. 19.1 TUE y 47 CDFUE). Segundo, no puede pasar por alto que el Convenio de Aarhus forma parte del derecho de la UE y, por tanto, es de aplicación el principio de protección efectiva. Y tercero, esta exigencia de efectividad figura en las diversas normas europeas aprobadas para adecuar el derecho ambiental de la UE al Convenio de Aarhus (23).

En el Estado español, la protección efectiva del derecho humano al medio ambiente también se basa en un triple nivel de normas constitucionales, internacionales y legales. Primero, a nivel constitucional, es clave el mandato general de participación, real y efectiva, de los individuos y de los grupos (art. 9.2 CE) y su relación con el derecho a un medio ambiente (art. 45.1 CE). También el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse inde-

(21) El más relevante es comentado JUSTE RUIZ, José y SALAZAR ORTUÑO, Eduardo, «Incumplimiento por parte de España de las obligaciones del convenio de Aarhus: comunicación ACCC/C/2008/24, el caso «senda de Granada» en Murcia», *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 18, 2010, pp. 181-196.

(22) Esta «jurisprudencia» ha sido recogida en ANDRUSEVYCH, Andriy; ALGE, Thomas and KONRAD, C. (ed.), *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)*, 2.<sup>a</sup> ed., RACSE, Lviv, 2011.

(23) Un primer bloque normativo tiene a los estados como destinatarios: Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al acceso al público a la información ambiental; Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece medidas para la participación del público en la elaboración de Planes y Programas ambientales y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337 y 96/61 relativas, respectivamente, a la evaluación de impacto ambiental y el control integrado de la contaminación. En particular, art. 15 y 15 bis de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (actualmente, art. 24 y 25 Directiva 2010/75, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación (versión refundida) y art. 6 y 10 bis Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (actualmente, art. 6 y 11 de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (texto codificado)). Y un segundo bloque tiene a las instituciones europeas como destinatarias estableciendo algunas especialidades en el acceso a la justicia en medio ambiente en los recursos previstos por el TJUE. En especial, el Reglamento 1367/2006 del Parlamento y del Consejo, de 6 de septiembre, relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones del Convenio de Aarhus.

fensión (art. 24.1 CE). Y la sumisión plena de la Administración a la ley y al derecho y su control judicial (art. 9.3, 103.1 y 106.1 CE)(24). Segundo, el Convenio de Aarhus forma parte del derecho español y, por tanto, el rasgo de protección efectiva también es una exigencia del derecho español. Y tercero, es ilustrativa 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. Como expresa la exposición de motivos, «para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en esta tarea de protección de forma real y efectiva, resulta necesario disponer de todos los medios instrumentales adecuados». Y se especifica que «la definición jurídica de esta participación a través de herramientas legales que la hagan realmente efectiva constituyen en la actualidad uno de los terrenos en los que con mayor intensidad ha progresado el Derecho medioambiental internacional y, por extensión, el Derecho Comunitario y el de los Estados que integran la Unión Europea».

En Catalunya, la plena efectividad de la protección de los derechos estatutarios al medio ambiente está reconocida, de forma general, en el art. 37 EAC. A estos efectos, el art. 38 establece dos mecanismos: el carácter vinculante de los dictámenes del Consell de Garanties Estatutàries sobre proyectos y proposiciones de Ley y de Decretos legislativos que desarrollen o afecten los derechos estatutarios (art. 76.4) y un recurso ante el TSJC contra los actos que vulneren los derechos estatutarios. Los efectos de la STC 31/2010, de 28 de junio sobre estos dos mecanismos ha comportado que ninguno de ellos sea disponible. El primero por ser declarado inconstitucional y el segundo por ser objeto de una sentencia interpretativa de remisión a la legislación estatal sin que se haya aprobado ninguna Ley estatal regulando dicho recurso (25).

## **IV. La protección efectiva del derecho humano al medio ambiente en tres ámbitos**

### **IV.1. Acceso a la información ambiental**

La legislación europea, española y catalana es, en términos generales, conforme con el derecho de acceso a la información ambiental del Convenio de Aarhus, tal como, sucintamente, recordamos. Primero, cualquier miembro del público, sin tener que alegar ningún interés, es titular de este derecho. Segundo, el término información ambiental está definido de forma muy amplia. Tercero, hay una noción funcional de autoridad pública que incluye los entes públicos y también las personas físicas y jurídicas cuando ejercen funciones públicas e, incluso cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de estos entes públicos. Cuarto, los límites deben ser interpretados de forma restrictiva concretándose algunas consecuen-

(24) PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre, «Novedades en el acceso a la justicia ...», pp. 358-359. Todos estos preceptos constitucionales figuran también en el estudio del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Estudio sobre acceso a la justicia en materia medioambiental en cumplimiento de la Decisión IV/9(F) de la Reunión de las Partes del Convenio de Aarhus*, Madrid, 2013, p. 6-7 [[http://www.magrama.gob.es/images/es/Estudio\\_acceso\\_justicia\\_tcm7-315789.pdf](http://www.magrama.gob.es/images/es/Estudio_acceso_justicia_tcm7-315789.pdf)].

(25) STC 31/2010, sobre el EA catalán (FJ 27 y 32).

cias a favor del acceso a la información. Quinto, el procedimiento administrativo para dar la información ambiental debe ser rápido (lo más pronto posible y, en su caso, 15 días en las instituciones de la UE y 1 mes en el Estado español). Sexto, se reconoce el derecho de acceso en el formato solicitado con algunas excepciones. Y séptimo, el pago por la información no puede exceder de un importe razonable.

Pero el principal problema es la inexistencia de mecanismos efectivos no judiciales de tutela del derecho de acceso a la información ambiental tanto a nivel europeo, español y catalán. Veámos, con más detenimiento, este déficit.

De conformidad con el art. 9.1 del Convenio de Aarhus, a parte del recurso judicial, cualquier miembro del público debe poder hacer uso de un recurso no judicial de protección del derecho de acceso a la información. Los requisitos de este recurso no judicial son los siguientes: debe ser regulado por una ley, ha de permitir un reexamen de la solicitud por una autoridad pública o por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial, el procedimiento de revisión tiene que ser rápido, gratuito o poco oneroso y las resoluciones serán motivadas y vinculantes para la autoridad pública que posea la información. Además, el art. 9.4 establece que los procedimientos judiciales y no judiciales deben ser efectivos, objetivos y equitativos reiterando también rápidos y de coste no prohibitivo. Estos preceptos muestran que la protección no judicial del derecho de acceso a la información ambiental es clave para garantizar su protección efectiva porque la tutela judicial, por más rápida que sea, llegará tarde y será más costosa. La tutela judicial del acceso a la información ambiental debe ser la última garantía y nunca el mecanismo principal (26).

La legislación europea y española contemplan un recurso ante la misma autoridad pública para que reconsidere su decisión en un plazo relativamente corto (15 días en Europa y de 1 a 3 meses en España) (27). Pero no se cumple con los requisitos del Convenio de Aarhus de efectividad, objetividad y equidad por el hecho de que los recursos son resueltos por el mismo órgano administrativo o por su superior jerárquico, sin que se articulen mecanismos adicionales que garanticen dichos requisitos. Es necesario crear nuevos entes públicos u órganos administrativos dotados de imparcialidad y objetividad que actúen de forma resolutoria o, al menos, consultiva vinculante (28).

## IV.2. Participación pública ambiental

El Convenio de Aarhus menciona algunos requisitos generales sobre la efectividad de la participación pública ante la Administración. A pesar de que no se llega al grado

---

(26) Así lo entendió el Comité de Política Ambiental para el Primer Encuentro de las Partes de Aarhus en Ginebra en noviembre de 2001 (CEP/WG.5/2001/5) al sostener, con relación al art. 9.1, que «non-judicial review mechanisms were more efficient, timely and cheaper than court procedures, but that the court proceedings should be kept in place». Sobre ello me remito a PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre, «Novedades en el acceso a la justicia ...», pp. 363-366.

(27) En la UE, art. 7 y 8 del Reglamento 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, a los cuales se remite el art. 3 del Reglamento 1367/2006, del Parlamento y del Consejo, de 6 de septiembre, relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones del Convenio de Aarhus. Y en el Estado español, art. 20 de la citada Ley 27/2006 que se remite a los recursos administrativos.

(28) PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre, «Novedades en el acceso a la justicia ...», pp. 363-366.

de detalle del derecho de acceso a la información ambiental, estos requisitos generales deben ser respetados y desarrollados por las partes del Convenio, tal como ya hemos comentado anteriormente.

En relación a la participación pública en decisiones sobre actividades específicas, el art. 6 establece los siguientes requerimientos principales en función de si se trata de público interesado o público (29). El público interesado tiene que ser informado de manera eficaz, adecuada y al comienzo del procedimiento administrativo, o sea, cuando todas las opciones son aún posibles y se pueda ejercer una influencia real. Incluso, se fomenta la participación antes del inicio del procedimiento administrativo entre el futuro solicitante del permiso y el público interesado. Respecto al público, debe disponer de plazos razonables para ser informados y poder participar efectivamente en las diferentes fases del procedimiento. También la participación del público debe estar prevista al inicio del procedimiento para poder tener una incidencia real. La decisión debe tener en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público y éste debe ser rápidamente informado de ella.

En relación a la participación pública en planes, programas, políticas y normas reglamentarias sobre medio ambiente, los art. 7 y 8 establecen similares requerimientos para promover, de forma efectiva, la participación del público.

La normativa europea y española se ha limitado a reproducir, básicamente, estos requerimientos generales. Se nota a faltar un mayor desarrollo normativo para dotar de más contenido a lo que se considera rápido, adecuado, efectivo o razonable. Así como que la jurisprudencia admita, de forma más clara, una mayor fuerza anulatoria de los incumplimientos de los trámites de participación. Este es el gran reto de la futura legislación sobre participación pública.

### IV.3. Acceso a la justicia ambiental

El art. 9 del Convenio de Aarhus establece tres recursos judiciales para la defensa del derecho humano al medio ambiente.

Desde un punto de vista objetivo, el art. 9.1 preve el recurso del público para acceder a la información ambiental sin necesidad de alegar ningún derecho ni interés legítimo. Sobre la importancia de los recursos no judiciales en el acceso a la información, nos remitimos a lo ya comentado.

Desde un punto de vista subjetivo, el art. 9.2 establece el recurso del público interesado para impugnar la legalidad (tanto en cuanto al fondo como al procedimiento) de cualquier decisión, acción u omisión administrativa sobre el ámbito del art. 6 (autorizaciones de las actividades mencionadas en el anexo I) y, si está previsto por el derecho interno, sobre otras disposiciones del Convenio (o sea, planes, programas, políticas y reglamentos ambientales, art. 7 y 8). Se permite interponer un recurso

---

(29) Público es «una o diversas personas físicas o jurídicas y, de acuerdo con la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas» (art.2.4 del Convenio de Aarhus). Y público interesado es «el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia ambiental o que tienen un interés a invocar en la toma de decisiones», considerando a estos efectos «que tienen tal interés las ONG que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno» (art. 2.5).

ante un órgano judicial o ante un órgano independiente e imparcial establecido por la ley y se prevé que, de forma previa al recurso judicial, el derecho interno pueda establecer un recurso administrativo. Como hemos visto, para ser público interesado debe alegarse un interés suficiente o la lesión de un derecho remitiéndose al derecho interno la definición de estas dos situaciones jurídicas subjetivas. Ahora bien se fijan criterios muy importantes que el derecho interno debe tener en cuenta para delimitar el alcance de estas situaciones jurídicas subjetivas. En primer lugar, rige una interpretación amplia del acceso a la justicia y, por tanto, de lo que sea derecho e interés suficiente, si bien no queda incluido el interés a la legalidad (30). En segundo lugar, las ONG de protección del medio ambiente que cumplan las condiciones del art. 2.5 son titulares de un interés suficiente al medio ambiente. Recordamos que este precepto establece que «las ONG que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno» tienen tal interés. En tercer lugar, el Convenio asigna un importante rol a las ONG ambientales como, por ejemplo, el art. 3.4 que obliga a los estados a reconocer y apoyar las asociaciones, organizaciones o grupos que tengan por objeto la protección del medio ambiente, así como procurar que el sistema jurídico estatal sea compatible con esta obligación. Y, en cuarto lugar, se establecen los principios como el de no discriminación o de evitar las barreras técnicas o económicas que obstaculizan el acceso a la justicia (art. 3.9 y 9.5). De ahí que se haya derivado la exigencia de que estos requisitos internos tengan una justificación objetiva, sean razonables, no innecesariamente excluyentes y no sean diseñados para disuadir recursos sino para comprobar que persiguen la protección del medio ambiente.

En relación a la legitimación de las ONG, una interpretación conforme al Convenio de Aarhus sería que dichos requisitos de derecho interno no podrán negar que estas ONG sean titulares de un interés legítimo colectivo ambiental sino que su finalidad es establecer los requisitos para la constitución de estas entidades que, lógicamente, son distintos en cada ordenamiento. Esta parece que sea la línea seguida por la jurisprudencia del TS com, por ejemplo, la STS 25 de junio de 2008 (RCA 905/2007, RJ 4300) que estima el recurso de casación interpuesto por la asociación Grupo para el estudio y conservación de los espacios naturales (GECEN) y declara que está legitimada, como titular de un interés legítimo colectivo, ante los incumplimientos de la declaración de impacto ambiental del aeropuerto de Castellón. Declara que la inadmisión por falta de legitimación vulnera el artículo 9 del Convenio de Aarhus, en relación con el 2.5, sobre la noción de público interesado a efectos de la legitimación de las ONGs ambientales, sin perjuicio también de la vulneración de normas europeas y españolas.

Y el art. 9.3 establece el recurso del público para aplicar la legislación ambiental. Le prestaremos una mayor atención por su olvido o defectuosa adaptación en la legislación europea y española. Este recurso permite al público que reúna los eventuales criterios previstos por el derecho interno interponer procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o autoridades públicas que vulneren el derecho ambiental. Su finalidad es completar la tutela judicial am-

---

(30) Resolución del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus de 28 de Julio de 2006 (Bélgica ACCC/C/2005/11, apartado 27). Sobre ello, GARCÍA URETA, Agustín, Aspectos sobre el acceso a la justicia en el Convenio de Aarhus y su incidencia sobre el Derecho Comunitario», *leZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea/Ambiente y Derecho*, 3, 2005, pp. 70-71.

biental frente cualquier vulneración de la legislación ambiental no prevista por los otros dos recursos y otorga a los estados una mayor flexibilidad en su desarrollo(31).

Se plantea si nos encontramos con un recurso subjetivo u objetivo y, por tanto, si se exige un derecho o interés o no. En principio, el art. 9.3 deja bien clara su naturaleza objetiva cuando establece la legitimación del público frente las vulneraciones de la legislación ambiental. Como hemos visto, la definición de público del art. 2.4 se refiere a cualquier persona física o jurídica (incluso, grupos sin personalidad jurídica si el derecho interno lo permite) sin necesidad de alegar afectación de ningún derecho o interés. A diferencia de la noción de público interesado utilizada por el recurso del art. 9.2 que sí exige un derecho o interés (32).

No obstante, la finalidad de este recurso de abarcar cualquier recurso no previsto por los dos supuestos anteriores (art. 9.1 y 2) ha justificado que se pueda incluir en el recurso del art. 9.3 cualquier modalidad de legitimación ambiental existente en los diversos ordenamientos jurídicos, ya sea de naturaleza objetiva (acción popular y habilitación legal) como subjetiva (interés suficiente y derecho o interés individual)(33). No obstante, se ha indicado, como más conforme con el art. 9.3, la legitimación objetiva destacando, en primer lugar, la acción popular («actio popularis») como la más adecuada y, en segunda posición, la habilitación legal («NGO standing»)(34). Pero también se incluye la legitimación subjetiva por interés suficiente tanto para personas físicas como ONGs, si bien centrándose en éstas últimas manifestando que, excepto requisitos adicionales del derecho interno, debería ser suficiente tener por finalidad estatutaria la protección del medio ambiente, tal como se deriva del art. 3.4. Y, en relación con la legitimación clásica por derecho o interés individual existente, de forma única, en muchos estados, se plantea la necesidad de su adecuación con el Convenio de Aarhus mediante reformas legislativas o interpretación judicial.

(31) «All other kinds of acts and omissions by private persons and public authorities that may have contravened national law relating to the environment» (United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: and Implementation Guide*, p. 197). Más adelante, afirma que « it also allows Parties more flexibility in its implementation.» (p. 206). Este carácter residual del recurso del art. 9.3 y su mayor flexibilidad ha sido recordado por diversas resoluciones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus (entre otras, la de 28 de Julio de 2006 (Bélgica ACCC/C/2005/11, apartado 26)) y consta en United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention...*, p. 197 y 206. También BUJOSA VADELL, Lorenzo-Mateo, «La protección jurisdiccional del medio ambiente en la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, 240, 2005», p. 20 y GARCÍA URETA, Agustín, «Aspectos sobre el acceso a la justicia...», p. 74.

(32) «Contrary to paragraph 2 of article 9, however, paragraph 3 does not refer to «members of the public concerned», but to «members of the public» (Resolución del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus de 28 de Julio de 2006 (Bélgica ACCC/C/2005/11, apartado 28)).

(33) BONINE, John, «The public's right to enforce environmental law», en STEC, Stephen (ed.), *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Hungary, 2003, pp. 32-37; DARPÖ, Jan, *Effective Justice? (Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, European Commission, EU, 2013, pp. 28-29; GARCÍA URETA, Agustín, «Aspectos sobre el acceso a la justicia...», pp. 64 y 74; y RAZQUÍN LIZARRAGA, José Antonio y RUÍZ DE APODACA Espinosa, Ángel M.ª, *Información, Participación y Justicia...*, pp. 364.

(34) En relación a la acción popular, Bonine manifiesta que es «fully consistent with article 9 of the Aarhus Convention, even though it is not required by the Convention». Y deja bien claro que la habilitación legal consiste en «grant a special right to NGOs to file lawsuit without showing that they are personally interested or in some way affected by a decision» («The public's right...», pp. 32-33).

En todo caso, debe quedar claro que el recurso del art. 9.3 es diferente del previsto por el art. 9.2 y no pueden confundirse como sucede a menudo en muchos estados donde existen normativas divergentes, aleatorias e inconsistentes (35). Como hemos visto, el art. 9.2 configura un recurso subjetivo del público interesado que precisa siempre alegar un derecho o interés afectado (por ejemplo, el ambiental) y tiene una finalidad revisora de la legalidad de las decisiones, actuaciones u omisiones administrativas (36). En cambio, el recurso del art. 9.3 tiene una naturaleza, predominantemente, objetiva sin que se exija necesariamente ninguna situación jurídica subjetiva de derecho o interés a tenor de la definición de público. Y su finalidad no se limita a la revisión de decisiones, actuaciones u omisiones de la Administración sino que es más amplia porque está dirigida a exigir directamente a los tribunales la aplicación de la legislación ambiental ante conductas ilegales de las autoridades públicas o de privados.

Como hemos dicho, la cláusula de remisión «los eventuales criterios previstos por su derecho interno» («the criteria, if any, laid down in national law») del art. 9.3 otorga a los estados una mayor flexibilidad en la manera de incorporar este recurso en el derecho interno. Pero en esta tarea de concreción a nivel interno, los estados deberán respetar las siguientes reglas para garantizar la efectividad de la tutela judicial. La primera, debe cumplirse el objetivo del Convenio de garantizar un amplio acceso a la justicia (37). En este sentido, la Decisión II/2 de la Reunión de las Partes, máximo órgano del Convenio de Aarhus, sobre promoción efectiva del acceso a la justicia recuerda que la discrecionalidad de las partes en la concreción del art. 9.3 debe cumplir con el criterio «to take fully into account the objective of the Convention to guarantee access to justice». La segunda, se tiene que satisfacer la finalidad del Convenio de que el público tenga acceso a mecanismos judiciales efectivos para que los intereses legítimos estén protegidos y para que se cumpla la legislación (38). La tercera, no se puede olvidar que el acceso a la justicia es la regla general y los requisitos limitadores la excepción (39). Y la cuarta, se tienen que respetar los requerimientos generales establecidos en los art. 1 a 3. Como ha afirmado el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, los estados no están obligados a reconocer la acción popular, pero tampoco

---

(35) Así lo constata el informe coordinado por el profesor Jan Darpö sobre la aplicación de los art. 9.3 y 9.4 del Convenio de Aarhus a 17 estados de la UE y que le encargó la Comisión Europea (*Effective Justice? ...*, pp. 6 y 9).

(36) Los dos supuestos de acceso a la justicia previstos en los apartados segundo y tercero del art. 9 son tratados separadamente por BONINE, John en el capítulo 2 («Acces to justice in cases involving public participation in decision-making») y en el capítulo 3 («The public's right to enforce environmental law») en STEC, Stephen (ed.), *Handbook on Acces to Justice under the Aarhus Convention*, Hungary, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Hungary, 2003, pp. 27-39.

(37) Stec concluye que el art. 9.3 «constitute a strong affirmation that NGOs, as well as individuals, have standing, subject to reasonable restrictions, but only if the overall scheme continues to promote «wide access to justice» («Conclusions and Recommendations», p. 62).

(38) Resoluciones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus de 29 de abril de 2008 (Dinamarca ACCC/C/2006/18, apartado 30) y de 14 de abril de 2011 (Unión Europea ACCC/C/2008/32, Part I, apartado 79)

(39) Según la Guía de aplicación del Convenio, «the phrase “the criteria, if any, in national law” indicates a self-restraint on the Parties not to set too strict criteria. Access to such procedures should thus be the presumption, not the exception» (United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention...*, p. 198). Esta cita proviene de diversas resoluciones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus como la de 28 de Julio de 2006 (Bélgica ACCC/C/2005/11, apartado 36); 29 de abril de 2008 (Dinamarca ACCC/C/2006/18, apartado 29) y 14 de abril de 2011 (Unión Europea ACCC/C/2008/32, Part I, apartado 78).

pueden utilizar esta cláusula de remisión a los posibles criterios internos para introducir o mantener criterios restrictivos que impidan el acceso a la justicia a la mayoría de ONGs ambientales (40). Respecto a la legitimación, se ha señalado que esta tarea de concreción interna corresponde al legislador y también a los jueces mediante su función creativa en el common law o su función interpretadora, en especial, de las constituciones que reconocen el derecho a un medio ambiente (41).

Para determinar el alcance del art. 9.3 es útil tener presente que se ha calificado como una modalidad de «*citizen enforcement*». Se trata de un término anglosajón para referirse al papel de los ciudadanos como colaboradores de la Administración para exigir la aplicación de la legislación directamente a los tribunales ante la inactividad de la Administración. Precisamente, el Comité de Política Ambiental para el Primer Encuentro de las Partes de Aarhus en Ginebra en noviembre de 2001 (CEP/WG.5/2001/5) destacó el art. 9.3 Aarhus como una manifestación del denominado «*citizen enforcement*» (p. 5). Así también es calificado por la Guía de aplicación del Convenio de 2014 al mostrar tres características principales de este recurso: a) se trata de un nuevo tipo de recurso diferente del previsto en el art. 9.2; b) se incluye dentro del «*citizen enforcement*» que permite al público estar legitimados para exigir directamente a los tribunales la aplicación de la legislación ambiental; y c) destaca su finalidad de convertir a los ciudadanos en unos agentes colaboradores activos en la tarea de aplicación de la legislación (42).

En concreto, este supuesto de acceso a la justicia nos evoca a las *citizen suits* del derecho norteamericano que han sido reconocidas en la mayoría de las leyes ambientales. Mediante estas acciones cualquier persona puede demandar directamente otra persona (pública o privada) que vulnere la legislación ambiental. Estas acciones han potenciado la posición jurídica de los ciudadanos y, en especial, de los grupos de defensa del medio ambiente contra la pasividad administrativa ante los incumplimientos de la legislación ambiental y se han convertido en uno de los medios más eficaces para garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental. En ningún caso se pretende eliminar ni sustituir la función de la Administración, sino complementarla reforzando la posi-

(40) «On the one hand, the Parties are not obliged to establish a system of popular action («*actio popularis*») in their national laws with the effect that anyone can challenge any decision, act or omission relating to the environment. On the other hand, the Parties may not take the clause «where they meet the criteria, if any, laid down in its national law» as an excuse for introducing or maintaining so strict criteria that they effectively bar all or almost all environmental organizations from challenging act or omissions that contravene national law relating to the environment» (Resoluciones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus de 28 de Julio de 2006 (Bélgica ACCC/C/2005/11, apartado 35) y 14 de abril de 2011 (Unión Europea ACCC/C/2008/32, Part I, apartado 77)).

(41) BONINE, John, «The public's right to enforce environmental law», pp. 35-37. Este autor muestra como los tribunales constitucionales de Eslovenia y Hungría han sostenido que el derecho constitucional al medio ambiente (art. 72 Constitución de Eslovenia de 23 de diciembre de 1991 y art. 21 de la Constitución de Hungría de 25 de abril de 2011) garantiza el derecho de acceso a los tribunales. También STEC, Stephen, «Rights and duties towards a healthy environment», pp. 73-74.

(42) La finalidad de este recurso es «to provide standing to certain members of the public to enforce environmental law». Ello se base en la función del público como colaborador en la tarea de aplicación de la legislación ambiental: «Public enforcement of the law, besides allowing the public to achieve the results it seeks, may also be a major help to understaffed environmental enforcement agencies» (The Aarhus Convention: An Implementation Guide, p. 197). Más adelante, especifica que «this provision potentially covers a wide range of procedures for «*citizen enforcement*». This may be ensured by granting members of the public standing to directly enforce environmental law in court» (p. 199).

ción jurídica de los ciudadanos y de las organizaciones no gubernamentales ambientales. Por ello, se tienen que cumplir dos requisitos previos a la interposición de la *citizen suit*: notificación previa (normalmente con una antelación de 60 días, al infractor y a la agencia competente para ejecutar las leyes federales) y ausencia de actuación administrativa previa que persiga diligentemente las infracciones. Uno de los aspectos más importantes de las *citizen suits* es su régimen procesal para hacerlas efectivas como, en especial, diversas pretensiones (*remedies*) para exigir el cumplimiento de la legislación ambiental y un régimen especial de la condena en costas (43).

Veamos, ahora, cómo ha sido recibido el art. 9 del Convenio de Aarhus en la normativa europea y española. Los recursos de los art. 9.1 y 9.2 del Convenio de Aarhus han sido acogidos, de forma satisfactoria, por la legislación ambiental europea y española, sin perjuicio de algunas insuficiencias que ya hemos señalado. En todo caso, destacamos la tarea del TJUE favorable a la legitimación (en especial, de las ONGs ambientales) como titulares de un interés legítimo colectivo ambiental al examinar los requisitos exigidos por la normativa interna (44).

Pero el recurso del art. 9.3 ha sido muy mal adaptado porque se ha limitado a habilitar determinadas ONGs ambientales para recurrir actos u omisiones de las autoridades públicas contrarias a la legislación ambiental (45).

En primer lugar, no se ajusta al ámbito del art. 9.3 referido a acciones u omisiones de autoridades públicas y particulares. Se incluyen sólo las autoridades públicas y se limita a actos que es más restrictivo que acciones. En segundo lugar, parece ignorar la legitimación por interés ambiental de las ONG de protección del medio ambiente prevista en el recurso del público interesado (art. 9.2 Convenio de Aarhus). Y en tercer lugar, en relación a la UE, excluye los actos y omisiones administrativas cuando el organismo comunitario actúe en calidad de instancia revisora citando, entre otros, el procedimiento por incumplimiento del derecho europeo por los estados (art. 2.2.b Reglamento 1367/2006). De esta manera se confirma la falta de legitimación colectiva de ONGs y personas físicas para recurrir las decisiones o la inactividad de la Comisión en dichos procedimientos.

---

(43) Sobre las *citizen suits* y su incidencia en Europa y el Estado español, JORDANO FRAGA, Jesús, *La protección...*, pp. 349-372 y PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre, *Les pretensions ...*, pp. 333-398 y «Nuevos instrumentos ...», pp. 439-485.

(44) Entre otras, la STJUE de 25 de julio de 2008 (caso 237/07, *Janecek*) admitió la legitimación de las personas físicas directamente afectadas para exigir el cumplimiento del art. 7.3 de la Directiva 96/62 de 27 de septiembre sobre calidad del aire. La STJUE de 15 de octubre de 2009 (caso 263/08, *Djurgården*) consideró que un elevado número de socios que cumplen sólo las ONG nacionales y excluye las ONG locales es contrario al art. 10bis de la Directiva 85/337. Y la STJUE de 12 de mayo de 2011 (caso 115/09, *Trianel*) declara que es contrario al art. 10bis Directiva 85/337 otorgar legitimación sólo cuando se alegan derechos individuales y no intereses colectivos como los de una asociación ambiental. Ello vulnera el principio de equivalencia (tanto los titulares de derechos individuales como de intereses colectivos tienen que poder acceder a la justicia), la efectividad (no hacer en la práctica imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión) y el principio de amplio acceso a la justicia.

(45) El recurso del art. 9.3 Convenio de Aarhus está previsto ante las instituciones de la UE en los art. 10-12 del Reglamento 1367/2006 del Parlamento y del Consejo, de 6 de septiembre, relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones del Convenio de Aarhus. Y frente las autoridades españolas en los art. 22-23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la información ambiental, participación y acceso a la justicia en medio ambiente. En cambio, ninguna de las Directivas que regulan el acceso a la justicia en medio ambiente se refieren al recurso del art. 9.3 sino que se limitan a los recursos de los art. 9.1 y 9.2.

Esta visión restrictiva del recurso para la aplicación de la legislación ambiental sorprende cuando la UE ha comprobado que la legislación ambiental es la que más se incumple (ocupando un lugar destacado el Estado español)(46) y ha señalado el fortalecimiento del acceso a la justicia como uno de los instrumentos más importantes para hacer frente a este grave problema(47).

Una oportunidad para superar esta situación sería si finalmente se aprueba una normativa europea general sobre acceso a la justicia en medio ambiente que regule, de forma más amplia, el recurso del art. 9.3 ante las autoridades estatales porque, hasta ahora, se limita a las instituciones europeas. Se trataría de desbloquear la propuesta de Directiva 2003/246, de 24 de octubre de 2003 sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente [COM (2003) 624final] que sí contenía una regulación de dicho recurso más acorde con el Convenio de Aarhus. Esta propuesta de Directiva quedó paralizada por los estados en base al gran alcance que tiene el art. 9.3 del Convenio de Aarhus y las dudas de si resulta contraria al principio de subsidiariedad.

En los últimos años, se ha vuelto a poner de manifiesto la necesidad de aprobar una directiva general sobre acceso al medio ambiente ante las grandes divergencias sin justificación alguna y, en ocasiones, contrarias al Convenio de Aarhus que existen en los estados miembros sobre el recurso del art. 9.3. Diversos pronunciamientos del TJUE(48) sobre el Convenio de Aarhus y el principio de efectividad del derecho ambiental han reforzado la posición defendida por la Comisión de aprobar una directiva sobre acceso a la justicia en medio ambiente(49). Y la necesidad de apro-

---

(46) Ello lo atestiguan los diversos informes anuales de la Comisión sobre el control de la aplicación del derecho de la UE al comprobar que las normas europeas ambientales son las que se incumplen más. Según el Trigésimo primer informe de 1 de octubre de 2014 (COM(2014) 612 final), el derecho ambiental es el sector con más procedimientos de infracción de la Comisión (30% del total) y el Estado español es el segundo con más procedimientos de infracción de la normativa europea en general. La legislación ambiental, como primer sector con mayor número de procedimientos de infracción, es destacada también por el apartado 56 de la Decisión 1386/2013/JE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»

(47) Son muchos los documentos, en especial, elaborados por la Comisión que se han ocupado de esta cuestión. De ello se hace eco la anteriormente citada Decisión 1386/2013/JE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013 al fijar como uno de los objetivos prioritarios «maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión mejorando su aplicación» (art. 2.1.d) pues constata que existe una «aplicación insuficiente de la legislación vigente de medio ambiente de la Unión». Y para corregir esta situación señala que «los ciudadanos de la Unión tendrán un acceso efectivo a la justicia en asuntos medioambientales y una tutela judicial efectiva, de acuerdo con el Convenio de Aarhus y las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa y la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea» (apartado 62).

(48) A pesar de reconocer las amplias remisiones al derecho interno, la STJUE de 8 de marzo de 2011 (caso 240/09, *Slovak Brown Bear*) exige tener presentes los objetivos del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus y el objetivo general de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión, a fin de permitir a una organización de defensa del medio ambiente recurrir ante los tribunales una decisión adoptada mediante un procedimiento administrativo que pudiera ser contrario al Derecho medioambiental de la Unión.

(49) Así se recoge en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 7 de marzo de 2012 (COM(2012) 95 final) titulada «Sacar el mejor partido de las medidas ambientales de la UE: instaurar la confianza mediante la mejora de los conocimientos y la capacidad de respuesta».

bar esta directiva ha sido requerida por el Parlamento europeo y el Comité de las Regiones (50)

Finalmente, en relación a los tres recursos vistos (tanto en vía judicial como administrativa), el art. 9.4 del Convenio de Aarhus establece que cualquiera de ellos tiene que otorgar una tutela efectiva lo que se concreta en tres aspectos: a) deben proveerse adecuadas y efectivas pretensiones (incluyendo las de condena); b) estos procedimientos deben ser objetivos, equitativos y rápidos; y c) su coste no sea prohibitivo a cuyos efectos deben existir mecanismos de eliminación o reducción de barreras económicas o de otro tipo que impidan el acceso a la justicia.

Estos tres requerimientos generales son los grandes retos de los recursos judiciales y administrativos para la protección ambiental en la UE y en el Estado español. Son necesarias reformas legislativas para concretarlos y también más recursos humanos y materiales. A continuación, mencionamos algunos de los principales déficits existentes.

Primero, las pretensiones son adecuadas y efectivas para derechos o intereses legítimos individuales, pero no para los intereses colectivos ambientales ya sean como situaciones jurídicas subjetivas colectivas (interés legítimo colectivo) u objetivas (acción popular o habilitación legal) (51).

Segundo, los procedimientos judiciales, normalmente, no son rápidos sino que la lentitud de la justicia es bien conocida y una justicia tardía no es justicia. Bien pronto, la STC 26/1983, 13 de abril fue tajante al afirmar que «una justicia tardíamente concedida equivale a una falta de tutela jurisdiccional efectiva». Esta lentitud es especialmente grave en la tutela ambiental puesto que, a menudo, precisa respuestas rápidas.

Tercero, sin perjuicio de mejoras en la organización judicial, es insuficiente el número de jueces y magistrados (especialmente, en el contencioso-administrativo) comparándolo con la situación en otros países de nuestro entorno pues nos encontramos por debajo de la mitad de la media europea (52).

Cuarto, los procedimientos judiciales para la defensa ambiental son caros sin que existan mecanismos apropiados y suficientes para eliminar o reducir estas limitaciones económicas de acceso a la justicia. La legislación europea y española se basa, principalmente, en una visión formal del acceso a la justicia y no material de la misma. Por ello, los requerimientos del Convenio de Aarhus para superar las limitaciones económicas han sido, simplemente, reproducidos en la legislación ambiental europea y, totalmente, olvidados en la legislación ambiental española. Y no es excusa que mu-

---

(50) Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 2012 (2011/2194(INI)), sobre la revisión del Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente y establecimiento de prioridades para el Séptimo Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente - Un medio ambiente mejor para una vida mejor. Y Dictamen del Comité de las Regiones de 30 de noviembre de 2012 (2013/C 17/07) Hacia un Séptimo programa de acción en materia de medio ambiente: sacar el mejor partido de las medidas ambientales de la UE.

(51) Sobre ello me he centrado en PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre, *Les pretensions...*, cit. y «Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos», *RAP*, 190, 2013, pp. 149-194.

(52) Según el informe del CGPJ *Justicia dato a dato, Estadística judicial*, CGPJ, 2012, en 2011 habían 569 magistrados en el contencioso-administrativo lo que representa 11 jueces por cada 100.000 hab. Esta ratio se acerca a la media de todos los órdenes jurisdiccionales españoles, pero representa menos de la mitad de la media europea. Según el informe de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), *European judicial systems*, 2012 que maneja datos de 2010, España cuenta con 10,2 jueces por cada 100.000 habitantes, frente a la media europea de 21,3 [[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_EN.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_EN.asp?)].

chas de estas exigencias se deriven de derechos fundamentales y principios previstos a nivel general pues de lo que se trata es de concretarlos en materia ambiental (53). A nivel europeo, ello ha sido puesto de manifiesto por la importante STJUE 1 de abril de 2013 (Edwards y Pallikaropoulos, C-260/11) que reconoce a los particulares y a las asociaciones un papel activo en la defensa del medio ambiente y, por tanto, un régimen especial de los costes en los litigios en medio ambiente conforme a esta finalidad (54).

Y, a nivel español, tampoco todos estos requerimientos para superar las limitaciones económicas han sido bien desarrollados ni concretados en los procesos judiciales de defensa del medio ambiente. La Ley 27/2006 sólo tiene presente la asistencia jurídica gratuita y además limitada *ex lege* a determinadas ONGs (art. 23.2). Se olvida de muchos otros mecanismos para fomentar los recursos en defensa del medio ambiente: a) régimen especial de condena en costas como, por ejemplo, aplicar el criterio de vencimiento cuando las pretensiones son estimadas (total o parcialmente) y el de temeridad o mala fe cuando son desestimadas; b) eliminación de las tasas y depósitos judiciales; o c) regulación especial de las fianzas para la adopción de medidas provisionales o para la ejecución provisional de sentencias (55). En fin, es imprescindible una normativa más positiva para los litigios de defensa ambiental para superar las limitaciones económicas.

Y quinto, la efectividad de la tutela judicial desaparece cuando un proyecto es autorizado por una Ley. Según la STJUE de 18 de octubre de 2011 (casos C-128-131, 134 y 135/09, *Boxus*), confirmada por la de 16 de febrero de 2012 (C-182/09, *Solvay* y otros), el art. 9.2 del Convenio de Aarhus y el art. 10 bis de la Directiva 85/337, de evaluación de impacto ambiental exigen que la normativa interna prevea un recurso del público interesado ante un órgano establecido por ley (judicial o no, pero independiente e imparcial) para impugnar la legalidad (procedimental y material) de un acto legislativo que autoriza un proyecto. Sin duda ello plantea la cuestión de que sucede cuando la normativa interna no contempla dicho recurso como sucede en nuestro ordenamiento jurídico donde las leyes sólo pueden ser recurridas ante el TC con importantes limitaciones de la legitimación (queda fuera el público interesado) y de la naturaleza del control (sólo de constitucionalidad). Como indica muy acertadamente García Ureta, sólo es posible el recurso contencioso-administrativo indirecto contra los actos de aplicación de la ley y, en el caso de incompatibilidad de la ley con el derecho de la UE, inaplicar la ley. Pero resulta necesario regular un recurso directo contra la ley por los preceptos citados del Convenio de Aarhus y de la Directiva 85/337, de conformidad con la jurisprudencia del TJUE (56). De ello se ha hecho eco la STC 129/2013, de 4 de junio

(53) El art. 47 CDFUE establece que se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre que sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia. O el art. 119 CE dice que la justicia será gratuita cuando lo disponga la ley y cuando se acredite ineficiencia de recursos para litigar.

(54) Esta sentencia es destacada por GARCÍA URETA, Agustín, «Acceso a la justicia y costes procesales: Comentario a la Sentencia del TJUE (Sala Cuarta) de 11 de abril de 2013 (Asunto C-260/11, the Queen, a instancias de: David Edwards, Lilian Pallikaropoulos v. Environment Agency, First Secretary of State, Secretary of State for Environment)», REDA, 160, 2013, pp. 217-232.

(55) PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre, «Novedades en el acceso a la justicia ...», pp. 384-386.

(56) GARCÍA URETA, Agustín, «Convenio de Aarhus y convalidaciones legislativas: ¿recurso directo contra leyes en vía contenciosa?», Diario La Ley, núm. 7763, 2011 (LA LEY 19514/2011), pp.1-17.

que declara inconstitucionales determinados preceptos de una Ley autonómica singular ambiental por vulnerar, en especial, el art. 24.1 CE (57).

## V. Consideraciones finales

El derecho humano al medio ambiente ha sido reconocido por primera vez, a escala global, por el Convenio de Aarhus. La condición de la UE y del Estado español como partes ha ayudado a introducir el derecho humano al medio ambiente en la legislación europea, ha clarificado su existencia en la CE y ha confirmado su previsión en el EAC.

Pero el objetivo más importante del Convenio de Aarhus es otorgar una protección real y efectiva al derecho humano al medio ambiente. A estos efectos, se establecen tres mecanismos: acceso a la información ambiental, participación pública y acceso a la justicia. El requerimiento general de protección efectiva está previsto en la legislación europea, española y catalana. Pero falta un importante desarrollo normativo del mismo.

En relación al derecho de acceso a la información ambiental, la legislación ambiental europea, española y catalana satisface, en términos generales, el Convenio de Aarhus. Pero el principal problema es la falta de un procedimiento de revisión no judicial que sea efectivo, objetivo, adecuado y equitativo, tal como exige el Convenio de Aarhus. Resulta necesario que existan entes públicos u órganos administrativos independientes e imparciales con competencias resolutorias o, al menos, consultivas vinculantes.

En relación a la participación pública ante la administración, la legislación ambiental europea, española y catalana se limita, normalmente, a reproducir los requisitos generales del Convenio de Aarhus. Deberían desarrollarse dichos requisitos generales para especificar, en la medida de lo posible, cuando los trámites participativos son rápidos, adecuados, efectivos o razonables. Este es el gran reto de la legislación futura sobre participación pública en medio ambiente.

Y sobre el acceso a la justicia ambiental, la legislación europea y española han acogido, de forma equivocada e insuficiente, el recurso del público para aplicar la legislación ambiental (art. 9.3 Convenio de Aarhus). No se diferencia claramente del recurso del público interesado para impugnar la legalidad (tanto en cuanto al fondo como al procedimiento) de cualquier decisión, acción u omisión administrativa (art. 9.2). Y no tiene presente que se trata de un recurso para la aplicación de la legislación ambiental ante los incumplimientos por parte de las autoridades públicas y privados. Finalmente, el gran desafío de la protección judicial ambiental es desarrollar los requisitos generales aplicables a los tres supuestos de acceso a la justicia (art. 9.4 y 9.5 del Convenio de Aarhus). Las pretensiones son adecuadas y efectivas para la tutela de situaciones jurídicas subjetiva individuales (derecho o intereses legítimos individuales). Pero no para los intereses colectivos ya sean como situaciones jurídicas subjetivas colectivas (intereses legítimos colectivos) u objetivas (acción popular o habilitación

---

(57) Sobre esta sentencia y su importancia en el contexto de la jurisprudencia del TJUE, SANTAMARÍA ARINAS, René Javier, «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus por el Tribunal Constitucional español», *RAP*, 193, 2014, pp. 165-195.

legal). Y los procedimientos judiciales son caros y sin mecanismos apropiados que eliminen o reduzcan las barreras económica en el acceso a la justicia ambiental.

## VI. Bibliografía

- ALONSO GARCÍA, Enrique, «Legislación sectorial del Medio Ambiente», *I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, ponencias, Sevilla, 1995
- , «Derechos humanos y medio ambiente», en Alonso García, Enrique y Lozano Cutanda, Blanca (coord.), *Diccionario de derecho ambiental*, Iustel, Madrid, 2006
- ANDRUSEVYCH, Andriy; Alge and Thomas and Konrad, C. (ed.), *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)*, 2.ª ed., RACSE, Lviv, 2011
- APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel (ed.) y Castellà Andreu, Josep M.ª, Expósito Gómez, Enriqueta (coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Atelier, 2008
- ARA PINILLA, Ignacio, *Las transformaciones de los derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 1990
- BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè, «Los efectos de la Sentencia 31/2010, en el catálogo de derechos, deberes y principios del Estatuto de Autonomía de Cataluña: una desactivación más aparente que real», *REAF*, 12, 2011
- BONINE, John, «Acces to justice in cases involving public participation in decision-making» y «The public's right to enforce environmental law», en Stec, Stephen (ed.), *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Hungary, 2003
- BUJOSA VADELL, Lorenzo-Mateo, «La protección jurisdiccional del medio ambiente en la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, 240, 2005
- DARPÓ, Jan, *Effective Justice? (Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, European Commission, EU, 2013
- DELGADO PIQUERAS, Francisco, «Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente», *REDC*, 38, 1993
- ESCOBAR ROCA, Guillermo, *La ordenación constitucional del medio ambiente*, FIDA y Dykinson, 1995
- , ¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente?, *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 7.T. 1*. 2006
- GARCÍA URETA, Agustín María, «El Convenio de Aarhus: derecho de participación y de acceso a la justicia», en Derecho al conocimiento y acceso a la información en las políticas de medio ambiente, Maragariños Compareid (coord.), Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005
- , «Aspectos sobre el acceso a la justicia en el Convenio de Aarhus y su incidencia sobre el Derecho Comunitario», *leZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea/Ambiente y Derecho*, 3, 2005
- , «Convenio de Aarhus y convalidaciones legislativas: ¿recurso directo contra leyes en vía contenciosa?», *Diario La Ley*, núm. 7763, 2011 (LA LEY 19514/2011)
- , «Acceso a la justicia y costes procesales: Comentario a la Sentencia del TJUE (Sala Cuarta) de 11 de abril de 2013 (Asunto C-260/11, the Queen, a instancias de: David Edwards, Lilian Pallikaropoulos v. Environment Agency, First Secretary of State, Secretary of State for Environment)», *REDA*, 160, 2013
- JARÍA MANZANO, Jordi, *El sistema constitucional de protecció del medi ambient*, IEA, Barcelona, 2005
- , *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*, Ed. Tirant lo Blanch, València, 2011
- JORDANO FRAGA, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995

- , «Análisis de la Ley 27/2006 en cuanto al acceso a la justicia, en especial, el principio de legitimación en los contenciosos ambientales», en Lozano Cutanda, Blanca (dir.), *Examen de la nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente*, Estudios de Derecho Judicial, 137, CGPJ, Madrid, 2008
- JUSTE RUIZ, José y SALAZAR ORTUÑO, Eduardo, «Incumplimiento por parte de España de las obligaciones del convenio de Aarhus: comunicación ACCC/C/2008/24, el caso «senda de Granada» en Murcia», *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 18, 2010, pp. 181-196
- KRÄMER, Ludwig, *Focus on European Environmental Law*, 2n edition, London Sweet and Maxwell, London, 1997
- , «Acceso a la justicia ambiental en Europa», *leZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea/Ambiente y Derecho*, 2, 2004
- KRAVCHENKO, Svitlana, «Giving the Public a Voice in MEA Compliance Mechanisms», en Paddock, LeRoy et al. (ed.), *Compliance and Enforcement in Environmental Law. Toward More Effective Implementation*, IUCN Academy of Environmental Law Series, Edward Elgar Publishing, Inc, USA, 2011
- LOPERENA ROTA, Demetrio, *El derecho al medio ambiente adecuado*, IVAP/Civitas, 1996
- , *Los principios del derecho ambiental*, IVAP/Civitas, Madrid, 1998
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente», *REDA*, 95, 1997
- LOZANO CUTANDA, Blanca, «La configuración jurídica del derecho al medio ambiente, con su doble componente objetivo-subjetivo, en la doctrina del TEDH», en *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, v. I, El Justicia de Aragón,, Zaragoza, 2008, en *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, v. I, El Justicia de Aragón,, Zaragoza, 2008
- PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre, *Les pretensions davant la inactivitat administrativa en matèria sancionadora ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004
- , «Nuevos instrumentos para la aplicación de la legislación ambiental ante la inactividad administrativa (de las acciones ciudadanas (citizen suits) al Convenio de Aarhus)», *RAP*, 172, 2007
- , «Novedades en el acceso a la justicia y la tutela administrativa en asuntos medioambientales» en Pigrau, Antoni (coor.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2007
- , «Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos», *RAP*, 190, 2013
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *La tercera generación de derechos humanos*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2006
- , *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 10.ª ed., 2010
- , *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 10.ª ed., 2011, pp. 25-47
- PIGRAU, Antoni y BORRÁS 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», en Pigrau, Antoni (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Ed. Atelier, Barcelona, 2008
- PIÑAR DÍAZ, Manuel, *El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia*, Comares, Granada, 1996
- RAZQUÍN LIZARRAGA, José Antonio y Ruíz de Apodaca Espinosa, Ángel, *Información, Participación y Justicia en materia de medio ambiente (Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio)*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2007
- RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia, *La nueva generación de derechos humanos. Origen y justificación*, Madrid, Dykinson, 2002
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, *El derecho constitucional al medio ambiente adecuado*, Tirant lo Blanch, València, 2000

- SANCHIS MORENO, Fe, *Guía sobre el acceso a la Justicia Ambiental. Convenio de Aarhus*, Consejo General de la Abogacía Española y Asociación para la Justicia Ambiental-ELAW España, 2007
- SANCHIS MORENO, Fe; SALAZAR ORTUÑO, Eduardo y RUIZ MACIÁ, Ginés, *Democracia ambiental y acceso a la justicia. La aplicación del Convenio de Aarhus en España*, Madrid, Asociación para la Justicia Ambiental y Fundación Biodiversidad, 2009
- SANTAMARÍA ARINAS, René Javier, «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus por el Tribunal Constitucional español», *RAP*, 193, 2014
- SERRANO MORENO, José Luis, «El derecho subjetivo al ambiente», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. extraordinario 16, 1988
- , *Ecología y Derecho (Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica)*, Comares, Granada, 1992
- STEC, Stephen, «Conclusions and Recommendations», en Stec, Stephen. (ed.) *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Hungary, 2003
- VELASCO CABALLERO, Francisco, «El medio ambiente en la Constitución; ¿Derecho público subjetivo y/o principio rector», *RAAP*, 19, 1994
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, United Nations, New York and Geneva, 2nd edition, 2014

Trabajo recibido el 19 de septiembre de 2014.

Aceptado por el Consejo de Redacción el 10 de octubre de 2014.

**LABURPENA:** Aarhusko Hitzarmenak ingurumen-eskubidearen berri ematen du Europa, Espainia eta Katalunia mailan, egoera juridiko subjektibo (legezko eskubide edo interes kolektiboa) edo objektibo gisa (ingurumen-legeak). Gizakiaren ingurumen-eskubideari benetako babesa ematea da Hitzarmen horren helburu nagusia. Helburu hori gauzatuta dago Europa, Espainia eta Kataluniako legeetan, baina lehenbailehen garatu behar da arau-eta jurisprudenzia-mailan.

**HITZ GAKOAK:** Gizakiaren ingurumen-eskubidea. Ingurumen-eskubidea benetan babestea. Ingurumenari buruzko informazioa eskuratzea. Herritarrek ingurumenaren arloan parte hartzea. Ingurumenaren arloko justizia eskuratzea.

**RESUMEN:** El derecho humano al medio ambiente reconocido por el Convenio de Aarhus clarifica su reconocimiento, también, a nivel europeo, español y catalán, ya sea como una situación jurídica subjetiva (derecho o interés legítimo colectivo) u objetiva (legalidad ambiental). El objetivo más importante de dicho Convenio es otorgar una protección real y efectiva al derecho humano al medio ambiente. Si bien este objetivo se ha plasmado en la legislación europea, española y catalana, es necesario y urgente un importante desarrollo normativo y jurisprudencial del mismo.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho humano al medio ambiente. Protección efectiva del derecho al medio ambiente. Acceso a la información ambiental. Participación pública ambiental. Acceso a la justicia ambiental.

**ABSTRACT:** The human right to environment acknowledged by the Aarhus Convention clarifies its acknowledgment also at european, spanish and catalan level either as a subjective legal situation (right or collective legitimate interest) or as objective (environmental legislation). The most important objective of the already said Convention is to confer a real and effective protection to the human right of environment. Even though this objective was enshrined in the european, spanish and catalan legislation, an important development in normative and case law is necessary and urgent.

**KEYWORDS:** Human right to environment. Effective protection of the right to environment. Access to environmental information. Environmental public participation. Access to environmental justice.