



Bruselas, 28.4.2017  
C(2017) 2616 final

## **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**

**de 28.4.2017**

**Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental**

## ÍNDICE

<b>A. INTRODUCCIÓN: ACCESO A LA JUSTICIA EN LA LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LA UE.....</b>	<b>4</b>
<b>B. CONTEXTO JURÍDICO: ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES Y LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LA UE .....</b>	<b>9</b>
<b>C. GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL .....</b>	<b>12</b>
<b>1. INTERESES PÚBLICOS. OBLIGACIONES Y DERECHOS PERTINENTES PARA EL EJERCICIO DE LA TUTELA JUDICIAL ...</b>	<b>12</b>
<b>1.1. Introducción .....</b>	<b>12</b>
<b>1.2. Intereses públicos, obligaciones y derechos.....</b>	<b>12</b>
<b>1.3. Garantizar un papel activo del público, salvaguardar los derechos y defender las obligaciones .....</b>	<b>14</b>
<b>2. CAPACIDAD LEGAL .....</b>	<b>20</b>
<b>2.1 Introducción .....</b>	<b>20</b>
<b>2.2 Solicitudes de información medioambiental y derecho a recibir información.....</b>	<b>21</b>
<b>2.3 Actividades específicas sujetas a requisitos de participación del público .....</b>	<b>22</b>
<b>2.4. Peticiones de actuación en virtud de normas sobre responsabilidad ambiental.....</b>	<b>29</b>
<b>3. ALCANCE DEL CONTROL JURISDICCIONAL .....</b>	<b>36</b>
<b>3.1. Introducción .....</b>	<b>36</b>
<b>3.2 Posibles fundamentos del control jurisdiccional.....</b>	<b>36</b>
<b>3.3 Intensidad del control o criterios aplicables.....</b>	<b>40</b>
<b>4. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA .....</b>	<b>50</b>
<b>4.1 Introducción .....</b>	<b>50</b>

<b>4.2 Recursos aplicables a los vicios de procedimiento leves.....</b>	<b>51</b>
<b>4.3 Suspensión, revocación o anulación de decisiones o actos ilícitos, incluida la inaplicación de actos legislativos y reglamentarios.....</b>	<b>51</b>
<b>4.4 Instrucciones que requieren la adopción de las medidas omitidas .....</b>	<b>53</b>
<b>4.5 Reparación de los perjuicios ilícitos provocados por una decisión, un acto o una omisión ilícitos.....</b>	<b>54</b>
<b>4.6 Medidas provisionales .....</b>	<b>56</b>
<b>5. GASTOS PROCESALES.....</b>	<b>58</b>
<b>5.1. Introducción .....</b>	<b>58</b>
<b>5.2. Criterios para evaluar si el costo resulta prohibitivo .....</b>	<b>59</b>
<b>5.3 Asistencia letrada .....</b>	<b>63</b>
<b>6. FIJACIÓN Y RESPETO DE LOS PLAZOS Y EFICACIA DE LOS PROCEDIMIENTOS .....</b>	<b>64</b>
<b>7. INFORMACIÓN PRÁCTICA .....</b>	<b>66</b>
<b>D. CONCLUSIÓN.....</b>	<b>68</b>

## **A. INTRODUCCIÓN: ACCESO A LA JUSTICIA EN LA LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LA UE**

1. El medio ambiente es el sistema en el que se sustenta nuestra vida y un patrimonio común. Su conservación, protección y mejora suponen un valor europeo compartido, y la legislación medioambiental de la UE establece un marco común de obligaciones para las autoridades públicas y de derechos para el público.
2. La Comunicación de la Comisión titulada «Mejores resultados gracias a una mejor aplicación»<sup>1</sup>, adoptada recientemente, destaca que, cuando las obligaciones o los derechos en virtud de la legislación de la UE se vean afectados a escala nacional, se debe poder acceder a los órganos jurisdiccionales nacionales de conformidad con el principio de tutela judicial efectiva recogido en los Tratados de la UE y con los requisitos consagrados en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
3. El Derecho de la UE reconoce que, en el ámbito medioambiental, el acceso a la justicia debe reflejar los intereses públicos afectados.
4. El Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente<sup>2</sup> (en lo sucesivo, el «Convenio de Aarhus») establece que, en determinados casos, las personas físicas o jurídicas (tales como organizaciones no gubernamentales, «ONG») pueden interponer un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente contra actos u omisiones de particulares o de autoridades públicas<sup>3</sup>. Todos los Estados miembros, además de la UE, lo han ratificado<sup>4</sup>.
5. Además de cumplir un compromiso internacional, el hecho de garantizar que las personas y las ONG tengan acceso a la justicia en virtud de este Convenio también supone una forma importante de mejorar la aplicación de la legislación medioambiental de la UE por parte de los Estados miembros sin necesidad de una intervención de la Comisión.
6. El Reglamento (CE) n.º 1367/2006 (en adelante, el «Reglamento Aarhus») aplica el Convenio de Aarhus a las instituciones y órganos de la UE. En el caso de los Estados miembros, algunos actos del Derecho derivado de la UE contienen disposiciones expresas sobre acceso a la justicia que reflejan las incluidas en el Convenio<sup>5</sup>.
7. Más allá del ámbito de aplicación del Derecho derivado de la UE armonizado, las actuales disposiciones legislativas de los Estados miembros sobre el acceso a la justicia

---

<sup>1</sup> C(2016) 8600.

<sup>2</sup> <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43s.pdf>.

<sup>3</sup> Véase, en particular, el artículo 9, apartados 2 y 3, del Convenio de Aarhus.

<sup>4</sup> Decisión 2005/370/CE.

<sup>5</sup> Por ejemplo, la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) y la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE).

en materia medioambiental difieren considerablemente<sup>6</sup>. Al mismo tiempo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea («TJUE») ha emitido importantes sentencias en las que precisaba los requisitos de la UE sobre el acceso a la justicia en materia medioambiental, tanto dentro como fuera del contexto del Derecho derivado armonizado. El resultado es un considerable y valioso *corpus* de jurisprudencia del TJUE que aborda todos los aspectos del asunto.

8. En este contexto, se han identificado una serie de problemas:

- Las personas y las ONG se ven afectadas negativamente por obstáculos a la hora de acceder a los órganos jurisdiccionales nacionales. Esto ayuda a explicar por qué diferentes órganos jurisdiccionales nacionales han presentado al TJUE una oleada de cuestiones prejudiciales pidiendo que se aclare si se debe conceder el acceso y en qué condiciones. El público se ve afectado de manera más indirecta cuando el acceso ineficaz a la justicia ayuda a que surjan fallos de aplicación, por ejemplo, niveles malsanos de contaminación atmosférica provocados por la pasividad administrativa.
- Las administraciones públicas y los órganos jurisdiccionales nacionales se enfrentan a cargas resultantes de litigios centrados en temas relacionados con el acceso a la justicia. Ofrecer una mayor claridad basada en la jurisprudencia existente del TJUE debería contribuir a la eficacia de las administraciones públicas así como a la administración de justicia.
- Las empresas se ven afectadas de forma negativa por los retrasos en la toma de decisiones administrativas relacionados con los dilatados litigios a causa de unas normas sobre acceso a la justicia poco claras, como las relativas a los derechos a personarse y al alcance del recurso judicial. Cada vez más, los órganos jurisdiccionales nacionales colman las lagunas del Derecho procesal nacional, en particular, en el ámbito de la capacidad legal, pero, debido a que sus sentencias se refieren a asuntos específicos, no pueden ofrecer toda la claridad y previsibilidad necesarias para orientar las decisiones de inversión.

El calendario y un marco jurídico claro son de especial importancia para las pequeñas y medianas empresas («pymes») que no pueden permitirse unos procedimientos de autorización innecesariamente prolongados y la incertidumbre asociada a los riesgos y el ámbito de aplicación de los litigios. Las empresas también pueden verse afectadas cuando el acceso ineficaz a la justicia contribuye a que no se les ofrezca el medio ambiente limpio del que muchas de ellas dependen o a que los Gobiernos no realicen inversiones favorables para la economía verde.

9. Tras considerar diferentes opciones, la Comisión decidió que la forma más adecuada y efectiva de abordar los problemas sería mediante una comunicación interpretativa sobre el acceso a la justicia en materia medioambiental (la presente comunicación). Al reunir la

---

<sup>6</sup> <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>

abundante jurisprudencia existente del TJUE, y sacar cuidadosas conclusiones a partir de ella, se aporta una gran claridad y una fuente de referencia a las siguientes entidades: las administraciones nacionales responsables de garantizar la correcta aplicación de la legislación medioambiental de la UE; los órganos jurisdiccionales nacionales, que garantizan el respeto de la legislación de la UE y que tienen competencias para plantear preguntas sobre la validez e interpretación de dicha legislación al TJUE; el público, en concreto, las personas y las ONG de protección del medio ambiente, que ejercen una función de defensa de los intereses públicos; y los operadores económicos, que comparten un interés en que la aplicación de la legislación sea previsible. El procedimiento de adopción simplificado ayudaría a la Comisión a emprender una iniciativa efectiva a corto plazo.

10. La opción de continuar como siempre y confiar únicamente en la evolución de la jurisprudencia del TJUE no se consideró como una opción adecuada a la vista de las necesidades identificadas. Teniendo en cuenta la experiencia con una propuesta de la Comisión de 2003<sup>7</sup> que permaneció en el Consejo durante más de una década sin que se llegara a ningún acuerdo ni hubiera perspectiva de ello<sup>8</sup>, tampoco se dio continuidad a la opción legislativa en forma de instrumento jurídico destinado específicamente al acceso a la justicia. Por último, un enfoque legislativo por sectores, centrado en añadir disposiciones relativas al acceso a la justicia en ámbitos en los que se han identificado desafíos concretos (como la naturaleza, el agua, los residuos y el aire) no ayudaría a corto plazo y, en cualquier caso, el legislador de la UE no se muestra receptivo actualmente<sup>9</sup>.
11. La presente comunicación se basa en disposiciones del Derecho de la UE, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales y la jurisprudencia del TJUE. Explica cómo puede el público impugnar las decisiones, actos u omisiones de las autoridades públicas ante un órgano judicial u otro organismo similar, en relación con la capacidad legal, la intensidad de análisis y las tutelas judiciales efectivas que deben proporcionar los jueces nacionales, así como otras salvaguardias. Al hacerlo, ofrece una idea clara de lo que hay que hacer a nivel nacional para cumplir estos requisitos.
12. En caso de que los Estados miembros deban adoptar medidas para garantizar el cumplimiento, recibirán ayuda para realizar los cambios necesarios, también a través de intercambios en virtud de la recientemente adoptada revisión de la aplicación de la normativa medioambiental («EIR»)<sup>10</sup>. El 6 de febrero de 2017, la Comisión publicó la primera descripción exhaustiva sobre cómo se aplican sobre el terreno las políticas y la legislación sobre medio ambiente. Este documento muestra que las políticas y la legislación sobre medio ambiente funcionan, pero que existen grandes lagunas sobre

---

<sup>7</sup> COM(2003) 624 final.

<sup>8</sup> Por tanto, la Comisión retiró esta propuesta en 2014; véase Retirada de propuestas de la Comisión obsoletas (DO C 153 de 21.5.2014, pp. 3–7).

<sup>9</sup> Al negociar la Directiva relativa a los techos nacionales de emisión (2016/2284), el Consejo y el Parlamento ponderaron incluir disposiciones sobre acceso a la justicia, pero decidieron limitar a un considerando la mención de este asunto.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm)

cómo se ponen en práctica en toda Europa. Las deficiencias de aplicación más acuciantes en los Estados miembros de la UE se hallan en los ámbitos de la gestión de residuos, naturaleza y biodiversidad, calidad del aire y gestión y calidad del agua. La Comunicación EIR y los veintiocho informes específicos por países sentaron las bases para un enfoque positivo y constructivo destinado a mejorar la aplicación del Derecho de la UE y la presente comunicación supone un complemento importante para ello.

13. En caso de incumplimiento de los actuales requisitos legales contemplados en el acervo de la UE, la Comisión también seguirá recurriendo a los procedimientos de infracción para garantizar su cumplimiento.
14. Aunque se centra en el medio ambiente, la comunicación encaja con el trabajo más general de la Comisión sobre el acceso a la justicia, en particular, el cuadro de indicadores de la justicia en la UE, y sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales, y el marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho<sup>11</sup>. Unos sistemas judiciales efectivos desempeñan un papel fundamental a la hora de defender el Estado de Derecho y los valores fundamentales de la Unión Europea, así como a la hora de garantizar una aplicación efectiva del Derecho de la UE y la confianza mutua. Por ello, la mejora de la eficacia de los sistemas judiciales nacionales es una de las prioridades del Semestre Europeo, que es el ciclo anual de la UE de coordinación de las políticas económicas. El cuadro de indicadores de la justicia en la UE ayuda a los Estados miembros a lograr una justicia más efectiva ofreciendo datos comparativos sobre la calidad, eficiencia e independencia de los sistemas judiciales nacionales<sup>12</sup>. En su Comunicación de 2014<sup>13</sup>, la Comisión adoptó un nuevo marco para abordar las amenazas sistémicas para el Estado de Derecho en cualquier Estado miembro. El respeto del Estado de Derecho es un requisito previo para la protección de todos los valores fundamentales enumerados en los Tratados, incluidos los derechos fundamentales.
15. El ámbito de aplicación de la comunicación se limita al acceso a la justicia en relación con las decisiones, actos y omisiones de las autoridades públicas de los Estados miembros. No aborda los litigios en materia medioambiental entre particulares<sup>14</sup>. Tampoco afecta al control jurisdiccional de los actos de las instituciones de la UE a través del Tribunal General, cuestión tratada en el Reglamento Aarhus (1367/2006). Además, aunque la comunicación está estrechamente vinculada con la jurisprudencia del TJUE, solo este puede ofrecer interpretaciones definitivas.

---

<sup>11</sup> COM(2014) 158 final.

<sup>12</sup> En 2008, la Comisión también puso en marcha un programa para la formación de jueces en el ámbito de la legislación medioambiental de la UE. A través de módulos de formación disponibles en internet, los jueces e institutos de formación nacionales pueden obtener conocimientos actualizados y precisos sobre diferentes temas relativos a la legislación medioambiental de la UE, tales como el acceso a la justicia, la responsabilidad medioambiental, el agua y los residuos.

<sup>13</sup> COM(2014) 158 final.

<sup>14</sup> Este tema se aborda en la Recomendación sobre mecanismos de recurso colectivo de la Comisión (2013/396/UE).

16. Dentro de estos límites, la comunicación contribuirá a una mejor aplicación de la legislación medioambiental de la UE en los Estados miembros al aclarar cómo puede ampararse el público en los órganos jurisdiccionales nacionales, los cuales se encuentran normalmente en una mejor posición para identificar soluciones adecuadas, ya que están en una situación más cercana a los hechos y su contexto. De esta forma, la comunicación también ayudará al Estado de Derecho, un valor fundamental del ordenamiento jurídico de la UE.



## **B. CONTEXTO JURÍDICO: ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES Y LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LA UE**

17. Los órganos jurisdiccionales nacionales son los tribunales «ordinarios» para la aplicación del Derecho de la UE dentro de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros<sup>15</sup>. Tienen competencia para recurrir las resoluciones que sean incompatibles con el Derecho de la UE y ordenar compensación económica por los daños y perjuicios causados<sup>16</sup>.
18. El acceso a la justicia en materia medioambiental es intrínseco a la legislación medioambiental de la UE y descansa en principios fundamentales del Derecho de la UE reflejados en las disposiciones de los Tratados de la Unión, el Convenio de Aarhus y el Derecho derivado interpretado en la jurisprudencia del TJUE.
19. La legislación medioambiental de la UE abarca la legislación de la Unión que contribuye a lograr los siguientes objetivos de la política de la UE sobre medio ambiente<sup>17</sup>, establecidos en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE):
  - la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas,
  - la utilización prudente y racional de los recursos naturales, así como
  - el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático.
20. Dicha legislación crea una amplia serie de obligaciones que las autoridades públicas competentes de los Estados miembros deben cumplir, y es pertinente para determinadas categorías importantes de decisiones, actos y omisiones bajo su responsabilidad.
21. Destacando que el Derecho de la UE es un ordenamiento jurídico distinto y autónomo, el TJUE ha respaldado y desarrollado una serie de principios generales (como los de equivalencia y efectividad<sup>18</sup>) con el fin de definirlo y apoyarlo, al tiempo que reconoce la autonomía procesal de los Estados miembros<sup>19</sup>, es decir, la facultad de fijar sus propios requisitos de procedimiento detallados.
22. El Estado de Derecho incluye una tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Derecho de la UE. Esto queda reflejado en el Derecho primario de la UE. El

---

<sup>15</sup> Dictamen 1/09, *Creación de un sistema unificado de resolución de litigios en materia de patentes*, EU:C:2011:123, motivo 80.

<sup>16</sup> C(2016)8600, p. 4.

<sup>17</sup> Véase el artículo 37 de la Carta de Derechos Fundamentales.

<sup>18</sup> Véanse, por ejemplo, los asuntos C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz*, apartado 43 y C-570/13 *Gruber*, apartado 37.

<sup>19</sup> Asunto C-416/10, *Križan*, apartado 106.

artículo 19, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (TUE) dispone que «[l]os Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión». Además, cuando apliquen el Derecho de la UE, los Estados miembros están vinculados por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales que consagra en su primera apartado el derecho a una tutela judicial efectiva, estableciendo que «[t]oda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo». Debe recordarse que el artículo 19, apartado 1, del TUE y el artículo 47 de la Carta solo se aplican en el ámbito del Derecho de la UE. El artículo 47 de la Carta corresponde a los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) que consagran, respectivamente, el derecho a un proceso equitativo y el derecho a un recurso efectivo.

23. La tutela judicial efectiva está estrechamente vinculada a la interpretación uniforme del Derecho de la UE por parte del TJUE y la posibilidad —y, a veces, obligación— de que los órganos jurisdiccionales nacionales planteen preguntas relativas a la validez e interpretación de actos de las instituciones y órganos de la UE al TJUE mediante cuestiones prejudiciales en aplicación del artículo 267 del TFUE. La función de este artículo puede ponerse en duda si el acceso a los órganos jurisdiccionales nacionales no es posible o es excesivamente difícil.
24. Desde su ratificación por parte de la UE y su entrada en vigor, el Convenio de Aarhus ha supuesto una parte integrante del ordenamiento jurídico de la UE y tiene carácter vinculante para los Estados miembros en virtud de los términos del artículo 216, apartado 2, del TFUE<sup>20</sup>. En el marco de este ordenamiento, el TJUE es competente, en principio, para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación de dicho Convenio<sup>21</sup>.
25. El objetivo del Convenio es «proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar»<sup>22</sup>. Para ello, el Convenio obliga a las partes contratantes a garantizar tres grandes categorías de derechos para los ciudadanos y sus asociaciones, a saber, derechos de acceso a la información, derechos de participación en la toma de decisiones y derechos de acceso a la justicia en materia medioambiental.
26. El acceso a la justicia se describe en el artículo 9 del Convenio. En su estructura, esta disposición refleja los tres «pilares» del Convenio antes mencionados y subraya que los derechos de acceso a la justicia son derechos auxiliares de otros derechos y que respaldan a estos<sup>23</sup>. La Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus<sup>24</sup> publicada por la Secretaría del

---

<sup>20</sup> Asunto C-243/15 Lesoochranarske zoskupenie VLK II (LZ II), apartado 45.

<sup>21</sup> Véase el asunto C-240/09 Lesoochranarske zoskupenie VLK I (LZ I), apartado 30, sobre la interpretación del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.

<sup>22</sup> Artículo 1 del Convenio de Aarhus.

<sup>23</sup> El artículo 9, apartado 1, se refiere al derecho independiente de acceso a la justicia. El artículo 9, apartado 2, se refiere a los derechos relativos a participar en los procedimientos de toma de decisiones en actividades específicas. El artículo 9, apartado 3, abarca los actos y omisiones que infringen la legislación medioambiental

Convenio de Aarhus ofrece orientación adicional para las partes contratantes sobre la interpretación y aplicación de los requisitos del Convenio, aunque hay que tener en cuenta que no tiene «ninguna fuerza obligatoria y carece del alcance normativo inherente a las disposiciones del referido Convenio»<sup>25</sup>.

27. El TJUE ha declarado que corresponde al juez nacional, a fin de garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho medioambiental de la Unión, interpretar su Derecho nacional de manera conforme, en la medida de lo posible, a los objetivos del Convenio de Aarhus<sup>26</sup>.
28. La UE ha adoptado legislación sobre el medio ambiente que incluye requisitos explícitos de acceso a la justicia<sup>27</sup>.
29. El considerable *corpus* de jurisprudencia del TJUE surgido en relación con el acceso a la justicia en materia medioambiental es principalmente el resultado de cuestiones prejudiciales de órganos jurisdiccionales nacionales en virtud del artículo 267 del TFUE. Una gran parte de esta jurisprudencia se refiere a las disposiciones sobre acceso a la justicia halladas en el Derecho derivado. También existen asuntos que destacan la importancia de los principios generales del Derecho de la UE, en concreto, el principio de efectividad<sup>28</sup>.
30. Todo lo anterior representa el marco general para el acceso a la justicia en la UE en materia medioambiental dentro de los Estados miembros. Aunque este marco se ha establecido a nivel de la UE, adquiere una realidad y significado concretos a nivel de los Estados miembros y, en particular, de los órganos jurisdiccionales nacionales.

---

en general. El artículo 9, apartado 4, aborda los recursos y los plazos y costes de los procedimientos de los apartados anteriores.

<sup>24</sup> El Convenio de Aarhus: Guía de aplicación, segunda edición 2014.

[http://www.unece.org/env/pp/implementation\\_guide.html](http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html)

<sup>25</sup> Véase el asunto C-182/10 Solvay y otros, apartado 28.

<sup>26</sup> Véase el asunto C-240/09 LZ I, apartado 50. Esta sentencia se enmarca en el contexto del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.

<sup>27</sup> Artículo 6, apartado 2, de la Directiva de acceso a la información medioambiental (2003/4/CE), artículo 13 de la Directiva sobre responsabilidad ambiental (2004/35/CE), artículo 25 de la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE), artículo 11 de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) y artículo 23 de la Directiva Seveso III (2012/18/UE). Véase asimismo el considerando 27 de la Directiva relativa a los techos nacionales de emisión (2016/2284), que se refiere concretamente a la jurisprudencia del TJUE sobre acceso a la justicia.

<sup>28</sup> Las acciones directas adoptadas por la Comisión Europea en virtud del artículo 258 del TFUE para abordar los problemas de transposición de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) y la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE) también aclaran en cierta medida el acceso a la justicia en materia medioambiental. Véanse, por ejemplo, el asunto C-427/07, Comisión/Irlanda, y el asunto C-530/11, Comisión/Reino Unido.

## C. GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL

### 1. INTERESES PÚBLICOS. OBLIGACIONES Y DERECHOS PERTINENTES PARA EL EJERCICIO DE LA TUTELA JUDICIAL

#### 1.1. Introducción

*El acceso a la justicia en materia medioambiental sirve a los propósitos de permitir a las personas y sus asociaciones ejercer los derechos que les confiere la legislación medioambiental de la UE. Asimismo, ayuda a garantizar el cumplimiento de los objetivos y obligaciones de dicha legislación.*

31. En virtud del Derecho de la UE, el acceso a la justicia en materia medioambiental representa un conjunto de derechos auxiliares que sirve a dos propósitos: permite a las personas y sus asociaciones ejercer los derechos que les confiere la legislación de la UE, y ayuda a garantizar el cumplimiento de los objetivos y obligaciones de la legislación medioambiental<sup>29</sup>.

#### 1.2. Intereses públicos, obligaciones y derechos

*La legislación medioambiental de la UE pretende garantizar intereses públicos generales como un aire limpio, recursos hídricos seguros y adecuados y el buen estado de la biodiversidad. La participación activa del público supone un interés público medioambiental concomitante que apoya a dichos intereses.*

32. A la hora de legislar para conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, el legislador de la UE ha realizado su labor en gran medida a favor de intereses públicos generales como el aire limpio, unos recursos hídricos seguros y adecuados, el buen estado de la biodiversidad y las medidas destinadas a evitar los residuos. Estos son intereses públicos generales porque el bienestar de la sociedad depende de ellos.
33. Entre las medidas adoptadas por el legislador de la UE para garantizar estos intereses se incluyen las siguientes:
- objetivos y obligaciones vinculantes sobre calidad medioambiental que los Estados miembros deben respetar<sup>30</sup>;

<sup>29</sup> Asunto C-71/14 East Sussex, apartado 52, y asunto C-72/95 Kraaijeveld, apartado 56.

<sup>30</sup> Incluyen valores límite de importantes contaminantes atmosféricos como el dióxido de azufre, las partículas y el dióxido de nitrógeno en virtud del artículo 13 de la Directiva sobre la calidad del aire (2008/50/CE); objetivos de buena calidad del agua en el caso de aguas superficiales y subterráneas en virtud del artículo 4 de la Directiva

- obligaciones de los Estados miembros destinadas a controlar el estado del medio ambiente<sup>31</sup>;
- obligaciones de las autoridades públicas para elaborar planes y programas para reducir la contaminación y los residuos<sup>32</sup>;
- obligaciones de que determinadas actividades se realicen únicamente después de haber obtenido un permiso o consentimiento de una autoridad pública<sup>33</sup>; así como
- obligaciones de que, antes de que se concedan los consentimientos para determinados tipos de planes y proyectos, se deban preparar evaluaciones medioambientales<sup>34</sup>.

Estas medidas deben ser complementadas en los Estados miembros mediante legislación nacional de aplicación y actos reglamentarios de carácter general, y mediante decisiones y actuaciones individuales de las autoridades públicas.

34. Escalonadamente desde los años ochenta del siglo pasado, la UE también ha adoptado medidas para reconocer un interés público secundario en involucrar activamente al público en estas medidas<sup>35</sup>. El TJUE ha señalado el vínculo entre el acceso a la justicia en materia medioambiental y «la voluntad del legislador de la Unión de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y de hacer que el público desempeñe un papel activo a tal fin»<sup>36</sup>.

---

marco sobre el agua (2000/60/CE); y un estado de conservación favorable de una serie de especies y tipos de hábitats naturales en virtud del artículo 2 de la Directiva sobre los hábitats (92/43/CEE).

<sup>31</sup> Ejemplos de ello son las obligaciones destinadas a controlar las aguas de baño en virtud del artículo 3 de la Directiva relativa a las aguas de baño (2006/7/CE) y a evaluar la calidad del aire en virtud de los artículos 5 a 11 de la Directiva sobre la calidad del aire (2008/50/CE).

<sup>32</sup> Ejemplos de ello son las obligaciones para elaborar planes hidrológicos de cuenca en virtud del artículo 13 de la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE), planes de calidad del aire en virtud de los artículos 23 y 24 de la Directiva sobre la calidad del aire (2008/50/CE) y planes de gestión de residuos en virtud del artículo 28 de la Directiva marco sobre residuos (2008/98/CE).

<sup>33</sup> Ejemplos de ello son las obligaciones de obtener una autorización para el tratamiento de residuos en virtud del artículo 23 de la Directiva marco sobre residuos (2008/98/CE), obtener un permiso en virtud del artículo 4 de la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE) y obtener un consentimiento en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats (92/43/CEE).

<sup>34</sup> Ejemplos de ello son el artículo 3 de la Directiva sobre evaluación estratégica medioambiental (2001/42/CE) y el artículo 2 de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE).

<sup>35</sup> La Directiva original de evaluación de impacto ambiental (85/337/CEE) exigía que se diese al público la posibilidad de expresar su opinión sobre la información medioambiental presentada por los promotores de proyectos con el fin de complementarla. La Directiva original de acceso a la información medioambiental (90/313/CEE) señalaba en sus considerandos que «el acceso a la información sobre medio ambiente que obre en poder de las autoridades públicas mejorará la protección medioambiental». Estas disposiciones fueron reforzadas mediante la adopción del Convenio de Aarhus y varios actos del Derecho derivado de la UE.

<sup>36</sup> Asunto C-260/11 *Edwards y Pallikaropoulos*, apartado 32.

### 1.3. Garantizar un papel activo del público, salvaguardar los derechos y defender las obligaciones

*Los intereses públicos y de otros tipos dispuestos en la legislación medioambiental de la UE y las obligaciones conexas impuestas a las autoridades públicas dan lugar a derechos procesales y sustantivos de los individuos y sus asociaciones. Estos derechos deben ser protegidos por los órganos jurisdiccionales nacionales.*

35. El TJUE ha reconocido que los intereses públicos mencionados anteriormente y las obligaciones impuestas a las autoridades públicas dan lugar a derechos de los individuos y sus asociaciones, que deben ser protegidos por los órganos jurisdiccionales nacionales. Estos derechos son procesales y sustantivos por naturaleza. Es posible que concurren varios derechos procesales y sustantivos, como cuando una decisión, acto u omisión de una autoridad pública implica temas relativos a la participación del público así como el cumplimiento de obligaciones sustantivas de protección medioambiental.
36. En el asunto LZ II, el TJUE dictaminó en el contexto de la Directiva sobre los hábitats (92/43/CEE) que «sería incompatible con el efecto imperativo que el artículo 288 TFUE reconoce a las directivas excluir, en principio, que los interesados puedan invocar las obligaciones que ésta impone»<sup>37</sup>.
37. Esto pone de relieve que la justificación del acceso a la justicia en materia medioambiental incluye la necesidad de garantizar que se cumplan las obligaciones creadas por la legislación medioambiental de la UE. Sin embargo, las condiciones para llevar un asunto ante un órgano jurisdiccional nacional pueden variar dependiendo de a quién se considere afectado. En este contexto, es necesario distinguir entre personas y ONG de protección del medio ambiente.

*Las ONG de protección del medio ambiente desempeñan un papel importante a la hora de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la legislación medioambiental de la UE y disfrutan de amplios derechos para proteger el medio ambiente que los órganos jurisdiccionales nacionales deben defender.*

38. La implicación del público se ha previsto de forma que abarque no solo el papel de las personas, sino también el de sus asociaciones<sup>38</sup>. De hecho, la jurisprudencia del TJUE reconoce que las asociaciones medioambientales («organizaciones no gubernamentales u

<sup>37</sup> Asunto C-243/15 LZ II, apartado 44.

<sup>38</sup> Por ejemplo, la definición que hace el Convenio de Aarhus de «público» incluye asociaciones, organizaciones o grupos de personas físicas o jurídicas.

ONG de protección del medio ambiente») desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar el cumplimiento de las obligaciones en virtud de la legislación medioambiental de la UE.

39. En el asunto LZ I (también conocido como ‘Osos pardos eslovacos’), el TJUE dictaminó que «corresponde al órgano jurisdiccional remitente interpretar, en la medida de lo posible, el régimen procesal de los requisitos necesarios para interponer un recurso administrativo o judicial de manera conforme tanto a los objetivos del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus como al objetivo de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión, a fin de permitir a una organización de defensa del medio ambiente, como Lesoochránárske zoskupenie, impugnar ante los tribunales una decisión adoptada mediante un procedimiento administrativo que pudiera ser contrario al Derecho medioambiental de la Unión»<sup>39</sup>.
40. La sentencia en el asunto LZ I también es reseñable ya que afectaba a la decisión de una autoridad pública de autorizar la caza de osos pardos como excepción a las disposiciones sobre la protección de especies establecidas en la Directiva sobre los hábitats (92/43/CEE). Las disposiciones sobre protección de especies de esta Directiva no buscan la protección de individuos sino del medio ambiente, y lo hace en interés general del público. Por tanto, el TJUE reconoció que la ONG de protección del medio ambiente demandante tenía un derecho que merecía tutela judicial en dicho asunto, como es el de conferir carácter ejecutorio a las disposiciones de la Directiva sobre los hábitats (92/43/CEE).
41. Esto es especialmente importante en el ámbito de la protección de la naturaleza, ya que en dicho ámbito puede ser difícil argumentar que las decisiones, actos u omisiones de las autoridades públicas puedan afectar a los derechos específicos de las personas, como los relacionados con la salud de las personas.
42. La postura del TJUE en el asunto LZ I también está en consonancia con los considerandos séptimo, decimotercero y decimoctavo del Convenio de Aarhus, que reconocen el importante papel que desempeñan las ONG de protección del medio ambiente en dicha protección. Además, la decisión del TJUE en el asunto LZ I no es única. Es coherente con la anterior decisión en el asunto Janecek de que tanto las personas físicas como jurídicas pueden invocar la legislación medioambiental de la UE que pretende salvaguardar la salud de las personas<sup>40</sup>.
43. Además del derecho de las ONG de protección del medio ambiente que reconoció el TJUE en los asuntos LZ I y Janecek<sup>41</sup>, existen varios actos legislativos de la UE que reconocen el papel de dichas ONG ofreciéndoles *de lege* capacidad legal en relación con actividades específicas que exijan la participación del público así como situaciones de peligro medioambiental. Estas se examinan más detenidamente en la sección C.2.

---

<sup>39</sup> Asunto C-240/09 LZ I, apartado 51.

<sup>40</sup> C-237/07 Janecek, apartado 39.

<sup>41</sup> C-237/07 Janecek, apartado 39.

*La legislación medioambiental de la UE confiere derechos procesales y sustantivos a las personas. Estos se refieren en particular a las obligaciones de las autoridades públicas de seguir correctamente un procedimiento destinado a implicar al público así como a las disposiciones en materia de salud de las personas y de propiedad.*

*a) Derechos procesales*

44. El «público» en virtud del artículo 2, apartado 4, del Convenio de Aarhus también incluye a las personas, y estas también tienen un papel reconocido en la conservación, protección y mejora de la calidad del medioambiente. Sin embargo, el derecho a invocar las obligaciones impuestas a las autoridades nacionales por la legislación medioambiental de la UE ante un órgano jurisdiccional nacional puede verse limitado por el Derecho nacional a aquellas circunstancias en las que se pueda demostrar un interés suficiente o una lesión de derechos<sup>42</sup>. Por tanto, el acceso a un órgano jurisdiccional nacional puede estar limitado al respeto de las disposiciones que no solo impongan obligaciones a las autoridades públicas, sino que también confieran derechos a las personas.
45. Los derechos procesales normalmente se refiere a la participación del público. Comúnmente tratan sobre las disposiciones prácticas a través de las cuales la autoridad pública informa al público acerca de una propuesta de decisión, recibe alegaciones, las tiene en cuenta y anuncia públicamente su decisión. El Convenio de Aarhus prevé participación del público en:
- decisiones relativas a actividades específicas<sup>43</sup>;
  - planes, programas y políticas relativos al medio ambiente<sup>44</sup>, y
  - disposiciones reglamentarias o instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general<sup>45</sup>.
46. Las siguientes directivas medioambientales de la UE son las principales directivas (aunque no las únicas) que incluyen disposiciones expresas sobre participación del público: la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE), la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE); la Directiva sobre participación del público (2003/35/CE); y la Directiva sobre evaluación estratégica medioambiental (2001/42/CE). Por otra parte, en el asunto LZ II, el TJUE entendió en un sentido amplio los requisitos obligatorios de participación del público del artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio de Aarhus y los interpretó junto con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats (92/43/CEE).

<sup>42</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 11, apartado 1, de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE), y el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus.

<sup>43</sup> Artículo 6.

<sup>44</sup> Artículo 7.

<sup>45</sup> Artículo 8.



47. Además, como observó el TJUE en el asunto Kraaijeveld, los derechos procesales sirven al propósito de garantizar la aplicación efectiva de la legislación medioambiental de la UE: «[e]n particular, en los casos en los que, a través de una Directiva, las autoridades comunitarias hayan obligado a los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, el efecto útil de tal acto quedaría debilitado si se impidiera al justiciable invocarlo ante los Tribunales»<sup>46</sup>. El comportamiento determinado al que se alude en dicho asunto fue la realización de una evaluación de impacto ambiental, que incluía una consulta pública. La misma justificación resulta cierta para otras disposiciones de la legislación medioambiental de la UE que exigen una consulta pública, tales como las halladas en la Directiva sobre evaluación estratégica medioambiental (2001/42/CE)<sup>47</sup>.

*b) Derechos sustantivos*

48. Además de los derechos procesales, el TJUE ha reconocido que determinada legislación medioambiental derivada de la UE confiere derechos sustantivos a las personas y sus asociaciones.

49. En el asunto Janecek, el TJUE declaró que «en todos aquellos casos en que la inobservancia de las medidas exigidas por las Directivas relativas a la calidad del aire y a la del agua potable, y que tienen por objeto proteger la salud pública, pueda poner en peligro la salud de las personas, éstas deben poder invocar las normas imperativas que aquéllas contengan».<sup>48</sup>

50. Existen dos razones por las que el derecho sustantivo reconocido en el asunto Janecek— es decir, la protección de la propia salud mediante la legislación medioambiental de la UE— tiene una gran relevancia.

51. En primer lugar, el propio TJUE, en el posterior asunto Stichting Natuur en Milieu<sup>49</sup>, aplicó la misma justificación a la legislación sobre la calidad del aire que opera a un nivel más amplio que el nivel local relativo al asunto Janecek. Esto indica que la protección de la salud de las personas no debe percibirse como si estuviera restringida a amenazas inmediatas y locales<sup>50</sup>.

52. En segundo lugar, la legislación medioambiental de la UE incluye a menudo entre sus objetivos la protección de la salud de las personas, en consonancia con el artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales<sup>51</sup>. La salud de las personas se menciona

---

<sup>46</sup> Asunto C-72/95 Kraaijeveld, apartado 56.

<sup>47</sup> Asunto C-41/11 Inter-Environnement Wallonie, apartado 42.

<sup>48</sup> Asunto C-237/07 Janecek, apartado 38. El asunto Janecek estuvo precedido por una serie de sentencias en las que el TJUE destacaba la necesidad de una correcta transposición de las directivas del aire y del agua potable a fin de garantizar que las personas afectadas puedan conocer la plenitud de sus derechos; véanse los asuntos C-361/88 Comisión/Alemania, apartado 24, y C-59/89, Comisión/Alemania, apartado 13.

<sup>49</sup> Asuntos acumulados C-165 a C-167/09 Stichting Natuur en Milieu, apartado 94.

<sup>50</sup> El asunto Janecek trataba sobre las medidas locales de la calidad del aire de la ciudad de Múnich, mientras que el asunto Stichting Natuur en Milieu trataba sobre los techos nacionales de emisión de los Países Bajos.

<sup>51</sup> Según este, al definirse y ejecutarse todas las políticas y actividades de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud de las personas.

específicamente en algunos de los actos más importantes de la legislación medioambiental de la UE, tales como la Directiva marco sobre residuos (2008/98/CE<sup>52</sup>), la Directiva marco del agua (2000/60/CE<sup>53</sup>) y la Directiva relativa a los techos nacionales de emisión (2016/2284/UE<sup>54</sup>). Por tanto, la justificación del asunto Janecek podría aplicarse más allá de la legislación sobre la calidad del aire y el agua potable.

53. Una posible violación de los derechos de propiedad, y el consecuente perjuicio económico, derivada de una decisión, acto u omisión de una autoridad pública que infrinja la legislación medioambiental, también puede dar derecho a una persona a invocar la legislación medioambiental de la UE ante un órgano jurisdiccional.
54. En el asunto Leth, el TJUE sostuvo que «la prevención de perjuicios patrimoniales, en la medida en que sean consecuencia económica directa de las repercusiones sobre el medio ambiente de un proyecto público o privado, está amparada por el objetivo de protección perseguido por la Directiva 85/337 [ahora Directiva 2011/92/UE]»<sup>55</sup>. La justificación del asunto Leth se aplica también a otros actos de la legislación medioambiental de la UE como la Directiva sobre evaluación estratégica medioambiental (2001/42/CE).
55. La legislación medioambiental de la UE no establece un derecho general a un medio ambiente saludable e intacto para cada persona. Sin embargo, una persona física o jurídica puede haber obtenido el derecho a usar el medio ambiente para una actividad económica o sin ánimo de lucro concreta. Un ejemplo de esto puede ser la asignación y obtención de una licencia de pesca en aguas específicas<sup>56</sup>. Esto puede dar lugar a la necesidad de impugnar una decisión, acto u omisión que afecte a ese derecho específicamente asignado a usar el medio ambiente.
56. Esto es de especial relevancia en el caso de la legislación sobre agua y naturaleza de la UE. En este sentido, el instrumento general para el agua, la Directiva marco del agua (2000/60/CE) define la «contaminación» como la introducción de sustancias o calor que «deterioreen o dificulten el disfrute y otros usos legítimos del medio ambiente». Tanto la Directiva relativa a las aves silvestres (2009/147/CE) como la Directiva sobre hábitats (92/43/CEE) se refieren a un gran número de posibles usos de la naturaleza, incluidas las actividades recreativas (como la caza), la investigación y la educación. Para estos diferentes usos, es razonable suponer que, además de los intereses, se podrían plantear cuestiones relacionadas con los derechos.
57. En este contexto, las secciones restantes de la presente comunicación examinan el acceso a la justicia en materia medioambiental desde diferentes perspectivas:
  - el fundamento exacto y las condiciones en las que las personas y las ONG de protección del medio ambiente pueden esperar obtener capacidad legal;

---

<sup>52</sup> Véase el artículo 13.

<sup>53</sup> Véase la definición de «contaminación» del artículo 2, apartado 33.

<sup>54</sup> Véase el artículo 1.

<sup>55</sup> Asunto C-420/11 Leth, apartado 36.

<sup>56</sup> Véase el asunto pendiente C-529/15 Folk.

- el alcance del recurso, es decir, los motivos para el recurso y la intensidad de análisis que debe aplicarse a las decisiones, actos u omisiones impugnadas;
- recursos judiciales efectivos para abordar las decisiones, actos u omisiones jurídicamente defectuosos;
- las costas procesales y los factores que deben tenerse en cuenta a fin de evitar que estas sean prohibitivas; y
- los plazos de los procedimientos y la necesidad de ofrecer al público información práctica.

## 2. CAPACIDAD LEGAL

### 2.1 Introducción

*La capacidad legal es el derecho a presentar un recurso judicial ante un órgano judicial u otro organismo independiente e imparcial a fin de proteger un derecho o interés del demandante relacionado con la legalidad de una decisión, acto u omisión de una autoridad pública. La capacidad legal puede variar dependiendo del objeto de la decisión, acto u omisión impugnada. Asimismo, puede variar dependiendo de si el demandante es una persona o una ONG de protección del medio ambiente reconocida.*

58. La capacidad legal (también denominada *locus standi*) es el derecho a presentar un recurso judicial ante un órgano judicial u otro organismo independiente e imparcial a fin de proteger un derecho o interés del demandante. El derecho a impugnar está relacionado con decisiones, actos u omisiones de autoridades públicas que puedan vulnerar dicho derecho o interés. Las decisiones, actos u omisiones representan las diferentes formas en las que las autoridades públicas cumplen las obligaciones que les impone la legislación medioambiental de la UE o se posicionan ante ellas, por ejemplo, garantizar que las instalaciones de residuos y las instalaciones industriales cuenten con la autorización pertinente<sup>57</sup>. Además de servir como medio para garantizar la protección de derechos e intereses, la capacidad legal representa un medio para garantizar la rendición de cuentas por dichas decisiones, actos u omisiones.
59. Unas pocas directivas medioambientales de la UE contienen disposiciones sobre acceso a la justicia que exigen expresamente a los Estados miembros ofrecer capacidad legal<sup>58</sup>. Sin embargo, la mayor parte del Derecho derivado de la UE en materia medioambiental carece de disposiciones expresas sobre acceso a la justicia, incluida la capacidad legal. Sin embargo, a pesar de dicha carencia de disposiciones legislativas expresas, los requisitos relacionados con la capacidad legal deben ser interpretados a la luz de los principios establecidos en la jurisprudencia del TJUE.
60. La base para la capacidad legal varía dependiendo del objeto de la decisión, acto u omisión que se busca impugnar. Las siguientes secciones distinguen entre decisiones, actos u omisiones sobre:

---

<sup>57</sup> Estas obligaciones se encuentran recogidas en la Directiva marco sobre residuos (2008/98/CE) y en la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE).

<sup>58</sup> Artículo 6, apartado 2, de la Directiva de acceso a la información medioambiental (2003/4/CE); Artículo 13 de la Directiva sobre responsabilidad ambiental (2004/35/CE); Artículo 25 de la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE); Artículo 11 de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE); y artículo 23 de la Directiva Seveso III (2012/18/UE). Véase asimismo el considerando 27 de la Directiva relativa a los techos nacionales de emisión (2016/2284) que se refiere concretamente a la jurisprudencia del TJUE sobre acceso a la justicia.

- Solicitudes de información medioambiental y derecho a recibir información (sección C.2.2);
  - Actividades específicas sometidas a requisitos de participación del público (sección C.2.3);
  - Peticiones de actuación en virtud de normas sobre responsabilidad ambiental (sección C.2.4);
  - Otros objetos, como legislación nacional de aplicación, actos reglamentarios de carácter general, planes y programas y excepciones (sección C.2.5).
61. Para las tres primeras categorías, se pueden encontrar expresamente derechos sobre capacidad legal en la legislación derivada medioambiental de la UE<sup>59</sup>. Para la última categoría, la capacidad legal depende de principios generales que rigen dicha capacidad según la interpretación del TJUE.
62. Asimismo, el alcance de la capacidad legal varía dependiendo de si la persona que desea impugnar es un particular, una ONG de protección del medio ambiente u otra entidad. Este aspecto se considera en las diferentes secciones descritas a continuación.

## **2.2 Solicitudes de información medioambiental y derecho a recibir información**

*Cualquier persona física o jurídica que presente una solicitud de información dispone de capacidad legal para impugnar una decisión, acto u omisión de la autoridad pública responsable de tramitar dicha solicitud. Los derechos a recibir información a través de la difusión activa también pueden permitir a las personas y las asociaciones presentar recursos judiciales.*

63. La legislación medioambiental de la UE confiere derechos a las personas físicas y jurídicas para solicitar información medioambiental<sup>60</sup>. La Directiva de acceso a la información medioambiental (2003/4/CE) prevé explícitamente en su artículo 6 un procedimiento de recurso judicial para examinar actos u omisiones de las autoridades públicas en relación con solicitudes de información medioambiental dentro del ámbito de aplicación de la Directiva. El derecho a presentar un recurso se basa en los requisitos del artículo 9, apartado 1, del Convenio de Aarhus y pretende proteger el derecho a realizar

<sup>59</sup> Véase, asimismo, el asunto C-243/15, LZ II. El TJUE establece requisitos sobre la capacidad legal para casos que van más allá de lo previsto en la legislación secundaria de la UE sobre la base del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales y el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus para las decisiones, actos u omisiones para los que se aplica la disposición sobre participación del público prevista en el artículo 6 de dicho Convenio.

<sup>60</sup> Derechos previstos en la Directiva de acceso a la información medioambiental (2003/4/CE).

una solicitud de información<sup>61</sup>. Cualquier persona física o jurídica que presente una solicitud de información goza de capacidad legal<sup>62</sup>.

64. La legislación medioambiental de la UE confiere derechos a las personas físicas y jurídicas no solo para solicitar, sino para recibir información medioambiental<sup>63</sup>. Queda claro a raíz de la decisión del TJUE en el asunto East Sussex que los derechos de los solicitantes de información medioambiental incluyen el derecho a que la autoridad pública competente cumpla correctamente las condiciones relativas al suministro de información<sup>64</sup>. Dicho asunto se refería a los derechos a recibir información previa petición, pero el público también tiene derecho a recibir información a través de la difusión activa por parte de las autoridades públicas competentes<sup>65</sup>. El cumplimiento por parte de las autoridades públicas de sus obligaciones de difundir activamente la información medioambiental puede ser importante, entre otras cosas, para salvaguardar el derecho a la protección de la propia salud<sup>66</sup>.

### 2.3 Actividades específicas sujetas a requisitos de participación del público

*Los requisitos de participación del público que se aplican a determinadas actividades confieren derechos a las personas afectadas y permiten a estas solicitar una revisión judicial de la decisión, acto u omisión en cuestión.*

65. La legislación medioambiental de la UE contiene un número significativo de obligaciones que exigen a las autoridades públicas tomar decisiones sobre actividades concretas que pueden afectar al medio ambiente. Por ejemplo, una propuesta de autopista exigirá una decisión por parte de una autoridad pública dando su consentimiento antes de que pueda empezar a construirse. De forma similar, una propuesta de actividad industrial puede exigir que una autoridad pública tome una decisión con respecto a un permiso de emisiones industriales antes de que dicha actividad pueda iniciarse. Además, gran parte de la legislación secundaria medioambiental de la UE exige una consulta pública durante

<sup>61</sup> El derecho a realizar una solicitud de información se prevé en el artículo 4 del Convenio de Aarhus.

<sup>62</sup> Véase la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus, página 191.

<sup>63</sup> Derechos previstos en la Directiva de acceso a la información medioambiental (2003/4/CE), así como en varios documentos relativos a información medioambiental sectorial.

<sup>64</sup> Asunto C-71/14 East Sussex, apartado 56.

<sup>65</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 7 de la Directiva de acceso a la información medioambiental (2003/4/CE) y el artículo 11 de la Directiva Inspire (2007/2/CE).

<sup>66</sup> Algunos ejemplos destacados son el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva relativa a las aguas de baño (2006/7/CE), que exige que el público sea informado siempre que se prohíba el baño o se recomiende abstenerse del mismo; y el artículo 8, apartado 3, de la Directiva sobre el agua potable (98/83/CEE), que exige que los consumidores sean informados sin demora sobre la contaminación nociva de agua potable.

el proceso decisorio<sup>67</sup>. Dicha consulta obligatoria confiere derechos de participación a los miembros del público que tengan derecho a participar.

66. La capacidad legal para recurrir decisiones, actos y omisiones relativas a actividades específicas sujetas a requisitos de participación del público se basa tanto en las disposiciones expresas sobre capacidad legal previstas en el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus y la legislación secundaria de la UE conexas<sup>68</sup>, como en la jurisprudencia del TJUE. En particular, el TJUE confirmó en el asunto Kraaijeveld<sup>69</sup> que una decisión, acto u omisión de una autoridad pública que lesione los derechos de participación dará lugar al derecho a solicitar una revisión judicial.
67. Desde que se dictó la sentencia del asunto Kraaijeveld, se ha incorporado al Convenio de Aarhus un derecho expreso de capacidad legal basado en el derecho de participación. En particular, el artículo 9, apartado 2, de dicho Convenio exige un recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley<sup>70</sup>, para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones sobre participación del público del artículo 6 del Convenio de Aarhus.
68. Otros documentos de la legislación secundaria medioambiental de la UE<sup>71</sup> contienen disposiciones basadas en la formulación del artículo 9, apartado 2. Sin embargo, dicha legislación secundaria no abarca todos los procesos de decisión cubiertos por el artículo 6 (y, por extensión, el artículo 9, apartado 2) del Convenio. Dado que el artículo 9, apartado 2, se refiere a situaciones en las que se aplican las disposiciones sobre participación del público del artículo 6 del Convenio de Aarhus, los Estados miembros están obligados a disponer de un sistema de recurso judicial cuando el artículo 6 del Convenio prevea una obligación relacionada con la participación del público.
69. En el asunto LZ II<sup>72</sup>, el TJUE dictaminó que los requisitos de participación del público del artículo 6, apartado 1, letra c), del Convenio de Aarhus también se aplican en el contexto del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats (92/43/CEE), en situaciones en las que una autoridad pública está obligada por el Derecho nacional a determinar si debe realizar una evaluación adecuada de un proyecto que pueda tener un

---

<sup>67</sup> Algunos ejemplos destacados son el artículo 24 de la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE), el artículo 6, apartado 4, de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) y el artículo 15 de la Directiva Seveso III (Directiva 2012/18/UE). Existe un requisito de consulta pública más vago en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats (92/43/CEE) que, sin embargo, debe ser interpretado junto al artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio de Aarhus; véase el asunto C-243/15 LZ II, apartado 45.

<sup>68</sup> Artículo 25 de la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE); Artículo 11 de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE); y artículo 23 de la Directiva Seveso III (2012/18/UE).

<sup>69</sup> Asunto C-72/95 Kraaijeveld, apartado 56.

<sup>70</sup> En la presente comunicación, las referencias a órganos jurisdiccionales nacionales también deben considerarse aplicables, *mutatis mutandis*, a otros organismos independientes e imparciales establecidos por la ley.

<sup>71</sup> Véase el artículo 25 de la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE); Artículo 11 de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE); y artículo 23 de la Directiva Seveso III (2012/18/UE).

<sup>72</sup> Asunto C-243/15 LZ II.

efecto significativo en la integridad de un espacio protegido de la Red Natura 2000. Además, dictaminó que, dado que los requisitos del artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio se aplican a dichas situaciones, los requisitos del artículo 9, apartado 2, también se aplican a ellas.

70. Con esta sentencia, el TJUE aclaró que los requisitos del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, junto con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, también se pueden aplicar a los ámbitos de la legislación medioambiental que no contienen unos requisitos específicos de acceso a la justicia. De hecho, aunque el asunto LZ II trataba sobre la Directiva sobre los hábitats (92/43/CEE), la justificación detrás de la interpretación del TJUE se presta en sí misma a ser aplicada por analogía a los procesos decisorios en otros sectores de la legislación medioambiental de la UE como el agua y los residuos.
71. Es el «público interesado» quien se beneficia de las disposiciones sobre participación del público del artículo 6, apartado 2, del Convenio de Aarhus y, por extensión, de las disposiciones sobre acceso a la justicia del artículo 9, apartado 2, y de la correspondiente legislación secundaria de la UE. Este se define como «el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones»<sup>73</sup>. «Público» se define como «una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas»<sup>74</sup>.
72. Sin embargo, ni el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, ni las disposiciones de la legislación secundaria de la UE garantizan un acceso a la justicia incondicional a los miembros del público. El Convenio y la legislación permiten a las partes contratantes y a los Estados miembros imponer determinadas condiciones para evitar una capacidad legal general en materia medioambiental para todo el mundo (*actio popularis*)<sup>75</sup>. Además, tanto el Convenio de Aarhus como la legislación secundaria de la UE que deriva de este ofrecen una diferenciación en los derechos relativos a la capacidad legal. Esta diferenciación se produce entre personas, asociaciones, organizaciones y grupos, por una parte, y ONG de protección del medio ambiente reconocidas, por otra.

### 2.3.1 Personas

*En el caso de las personas, la condición previa de tener que mostrar la «lesión de un derecho» o un interés suficiente a fin de obtener capacidad legal para presentar un recurso en relación con una actividad concreta debe interpretarse y aplicarse a la luz de la obligación de conceder un amplio acceso a la justicia en materia medioambiental. Los derechos que pueden ser lesionados incluyen los derechos procesales de las personas que derivan de la legislación medioambiental de la UE (p. ej., derechos de participación del*

<sup>73</sup> Véase el artículo 2, apartado 5, del Convenio de Aarhus, y el artículo 1, apartado 2, letras d) y e), de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE).

<sup>74</sup> Véase el artículo 2, apartado 4, del Convenio de Aarhus.

<sup>75</sup> Véase la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus, página 199.



*público) así como derechos sustantivos conferidos a la persona (p. ej., protección de la salud de las personas, derechos de propiedad).*

73. Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, así como al artículo 11 de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) y el artículo 25 de la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE), las partes contratantes y los Estados miembros pueden limitar el acceso a los órganos jurisdiccionales a aquellas personas que demuestren un interés suficiente o, de forma alternativa, la lesión de un derecho. La doctrina de la «lesión de un derecho» se explica en detalle en la sección C.2.5.3.

### **2.3.2 ONG de protección del medio ambiente con capacidad legal de lege**

#### *2.3.2.1 Principio general*

*Las ONG de protección del medio ambiente reconocidas disfrutan de capacidad legal de lege para recurrir decisiones, actos u omisiones de autoridades públicas relativas a actividades específicas sujetas a requisitos de participación del público en virtud del Derecho de la UE.*

74. El artículo 2, apartado 5, y el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus y la legislación de la UE conexas que le da efecto reconocen el importante papel que desempeñan agentes como las ONG de protección del medio ambiente ofreciéndoles una forma de capacidad legal *de lege*, asumiendo que cumplen los requisitos pertinentes establecidos en el Derecho nacional. Se considera que estas ONG cumplen las condiciones previas para la capacidad legal basada en un interés suficiente o en la lesión de un derecho<sup>76</sup>. Esta capacidad legal *de lege* tiene implicaciones no solo para la admisibilidad de una pretensión, sino también para el alcance del recurso ejercido por el juez nacional (véase la sección C.3.2.2.2).
75. El TJUE ha aclarado el alcance de los requisitos del Derecho nacional que cabe esperar que cumplan las ONG para obtener esta capacidad legal. Ha afirmado que, aunque corresponde a los Estados miembros elaborar las normas que definan dichos requisitos, estos no pueden estar enmarcados de tal forma que resulte imposible para las ONG ejercer su derecho de acudir a los tribunales para proteger el interés general. Las normas nacionales «deben [...] garantizar “un amplio acceso a la justicia”»<sup>77</sup>.
76. El TJUE ha declarado que la legislación nacional incumple el artículo 11 de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE), al no permitir a las ONG en el sentido del artículo 1, apartado 2, de dicha Directiva invocar ante un tribunal, en el marco de un

<sup>76</sup> Véase el artículo 11, apartado 3, de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) y el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus.

<sup>77</sup> Asunto C-263/08 Djurgården, apartado 45.

recurso contra una decisión de autorización de proyectos «que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente» en el sentido del artículo 1, apartado 1 de dicha Directiva, una infracción de una norma derivada de la legislación medioambiental de la UE y que tenga por objeto la protección del medio ambiente, basándose en que la norma protege únicamente los intereses de la colectividad y no los de los particulares<sup>78</sup>.

77. Esta justificación se aplica a todos los casos relativos a la capacidad legal *de lege*, es decir, aquellos que se hallan dentro del ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus.

#### 2.3.2.2 Criterios específicos para la capacidad legal *de lege*

*Los criterios que tienen que cumplir las ONG de protección del medio ambiente para obtener capacidad legal *de lege* no deben ser excesivamente difíciles de satisfacer y deben tener en cuenta los intereses de las pequeñas ONG locales.*

78. Las normas nacionales pueden definir los requisitos que deben cumplir la ONG para obtener capacidad legal *de lege*. La jurisprudencia del TJUE arroja luz sobre lo estrictas que pueden ser estas normas.

##### *a) Activos en el ámbito medioambiental*

79. El compromiso en el ámbito medioambiental ayuda a garantizar que una ONG posee una experiencia y conocimiento útiles. En el asunto Djurgården, el TJUE confirma que «una ley nacional puede exigir que una asociación de este tipo, que pretende impugnar por la vía jurisdiccional un proyecto al que se aplica la Directiva 85/337 [ahora Directiva 2011/92], tenga un objeto social relacionado con la protección de la naturaleza y del medio ambiente».<sup>79</sup> No puede inferirse de esta formulación que el TJUE apruebe el requisito de que el objeto de la ONG deba ser exclusivamente la protección medioambiental. Sin embargo, parece aceptable que un Estado miembro exija que la protección del medio ambiente constituya un objetivo predominante o sustancial de la ONG en cuestión.

##### *b) Criterio de cantidad de socios*

80. El número de socios de una ONG puede ser un indicador importante de que dicha ONG está activa. En el asunto Djurgården, el TJUE consideró el requisito establecido por el Derecho nacional según el cual un ONG debe tener un determinado número de socios. El TJUE dictaminó que no se puede establecer el número de socios requerido a un nivel tal que vaya contra el objetivo de facilitar el acceso a la justicia<sup>80</sup>. También destacó la

<sup>78</sup> Asunto C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz, apartado 59.

<sup>79</sup> Asunto C-263/08 Djurgården, apartado 46.

<sup>80</sup> Asunto C-263/08 Djurgården, apartado 47.

importancia de favorecer a las ONG locales, ya que estas pueden ser las que con mayor probabilidad impugnen proyectos de pequeño tamaño que no tengan repercusión a nivel nacional o regional pero que aun así tengan un impacto significativo para el medio ambiente<sup>81</sup>. Cabe destacar que no todas las ONG que disfrutan de la capacidad legal *de lege* en los Estados miembros funcionan mediante una membresía. Algunas son fundaciones benéficas. De hecho, algunas reclamaciones de estas fundaciones han dado lugar a una importante jurisprudencia del TJUE.

*c) Otros criterios*

81. En la práctica, algunos Estados miembros exigen que una ONG satisfaga otros criterios para obtener la capacidad legal *de lege*. Estos pueden estar relacionados con la independencia o carácter no lucrativo de la ONG o con que tenga su propia personalidad jurídica en virtud del Derecho nacional. O pueden implicar que la ONG tenga que demostrar que dispone de una base financiera sólida para perseguir el objetivo de fomentar la protección medioambiental. También pueden consistir en un periodo de existencia mínimo antes de que se le conceda la capacidad legal *de lege*. En este sentido, el razonamiento del TJUE en el asunto Djurgården en relación con los requisitos de pertenencia, descritos en el apartado anterior, debería tenerse en cuenta.<sup>82</sup>

### **2.3.3 No discriminación contra las ONG extranjeras**

*Las condiciones que deben cumplir las ONG a fin de obtener capacidad legal de lege no debe ser menos favorable para las ONG extranjeras que para las nacionales.*

82. Las ONG de protección del medio ambiente de Estados miembros vecinos pueden desear participar en un proceso decisorio para una actividad concreta o participar de forma activa en ella. Esto resulta especialmente cierto cuando una actividad concreta puede tener impactos medioambientales transfronterizos. El artículo 3, apartado 9, del Convenio de Aarhus estipula que «el público tendrá [...] acceso a la justicia en materia medioambiental sin discriminación fundada en la nacionalidad, la ciudadanía o el domicilio y, en el caso de una persona jurídica, sin discriminación por el lugar en que tenga su sede oficial o un centro efectivo de actividades». De este modo, cuando una ONG extranjera busque capacidad legal, no debe recibir un trato menos favorable que una ONG nacional en relación con las condiciones que debe cumplir para obtener la capacidad legal *de lege*.
83. El artículo 3, apartado 9, únicamente prohíbe la discriminación, por lo que un Estado miembro puede exigir a una ONG extranjera que cumpla las mismas condiciones que se aplican a las ONG nacionales. Sin embargo, dichas condiciones, en particular el

---

<sup>81</sup> En el contexto de este asunto concreto, el TJUE consideró que el requisito de pertenencia de 2 000 socios no se ajustaba a los objetivos de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE).

<sup>82</sup> Asunto C-263/08 Djurgården apartado 47.

procedimiento para obtener el reconocimiento de ONG con capacidad legal *de lege*, no deben impedir o dificultar en exceso que una ONG extranjera obtenga ese reconocimiento<sup>83</sup>.

#### **2.3.4 Otras asociaciones, organizaciones y grupos**

*Aunque no disfruten de capacidad legal de lege, otras asociaciones, organización y grupos pueden, con arreglo al Derecho nacional, disfrutar de capacidad legal de la misma forma que las personas.*

84. Como ya se ha mencionado, según el Convenio de Aarhus, «el público» puede incluir «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». De este modo, aunque no tengan derecho a capacidad legal *de lege*, las asociaciones, organizaciones y grupos pueden tener derecho a capacidad legal de la misma forma que las personas. Esto puede facilitar la fusión de reclamaciones que, de otra forma, tendrían que ser presentadas de manera independiente por demandantes individuales. Esta fusión supone una ventaja tanto para el público afectado (gracias a que se compartiría la carga del litigio) como para la autoridad pública (al reducirse el riesgo de tener que procesar múltiples recursos judiciales independientes).

#### **2.3.5 Participación anterior**

*Los Estados miembros no pueden limitar la capacidad legal para recurrir una decisión de una autoridad pública a aquellos miembros del público afectado que participaron en el anterior procedimiento administrativo para adoptar esa decisión.*

85. No haber participado en el procedimiento administrativo para la adopción de una decisión puede suponer un problema para la admisibilidad de un posterior recurso judicial contra dicha decisión<sup>84</sup>. La jurisprudencia del TJUE enfatiza el papel de los órganos jurisdiccionales nacionales a la hora de proteger los derechos sustantivos conferidos a las personas y las asociaciones en virtud del Derecho de la UE y, al mismo tiempo, destaca

---

<sup>83</sup> Véase, asimismo, el punto 18 de la Recomendación sobre recursos colectivos (2013/396/UE), en el que se recomienda un mecanismo diferente para conceder la capacidad legal a ONG de otro Estado miembro. Dicho mecanismo se basa en el reconocimiento de la capacidad legal concedida en el Estado miembro en que tenga su sede la ONG. Ello es más favorable que el principio de no discriminación, especialmente en el caso de las ONG de Estados miembros en los que las condiciones para tener capacidad legal son menos estrictas que en otros. En los casos que entran dentro del ámbito de aplicación tanto del Convenio de Aarhus como de la Recomendación, la aplicación adicional del mecanismo de reconocimiento mutuo de la Recomendación facilitaría en mayor medida las actividades de las ONG.

<sup>84</sup> Véase, asimismo, la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus, página 195.

que los procedimientos administrativos y judiciales sirven a diferentes propósitos. Por ejemplo, la decisión de una autoridad pública puede dar lugar a una posible violación del derecho del demandante a la protección de su propia salud con independencia de los derechos procesales del demandante.

86. En este sentido, en el asunto Djurgården, el TJUE declaró que, en el contexto de una decisión relacionada con la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE), «la participación en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales [...] es distinta y tiene una finalidad diferente al recurso jurisdiccional, pudiendo este último, en su caso, ejercerse contra la decisión adoptada al término de dicho procedimiento<sup>85</sup>. Por tanto [...] los miembros del público interesado [...] deben poder ejercer un recurso contra la decisión de una instancia judicial de un Estado miembro, relativa a la solicitud de una autorización de proyecto, con independencia del papel que hayan desempeñado en la tramitación de dicha solicitud participando en el procedimiento ante dicha instancia y exponiendo en él su postura».

#### **2.4. Peticiones de actuación en virtud de normas sobre responsabilidad ambiental**

87. La Directiva sobre responsabilidad ambiental (2004/35/CE) pretende, entre otras cosas, fomentar que las personas físicas y jurídicas ayuden a las autoridades competentes a abordar situaciones de daño medioambiental cubiertas por las normas sobre responsabilidad ambiental<sup>86</sup>. Permite a las personas físicas y jurídicas que se vean afectadas por este daño, que tengan un interés suficiente en él o que aleguen la lesión de un derecho causada por este daño, realizar observaciones y peticiones a la autoridad nacional competente para que adopte las medidas necesarias. Prevé que se considerará que determinadas ONG tienen un interés suficiente o derechos que pueden ser lesionados, de forma que tengan derecho a presentar una petición de actuación. La autoridad competente debe tomar una decisión sobre dicha petición<sup>87</sup>.
88. El derecho a realizar observaciones y peticiones de actuación se formula de una forma estrechamente vinculada con la formulación usada en el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus y en las disposiciones relacionadas de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE). De hecho, aquellos que tienen derecho a realizar observaciones y peticiones de actuación también tienen derecho a impugnar jurídicamente la legalidad, procesal y sustantiva, de una decisión, acto u omisión de una autoridad competente sobre la base de las observaciones y peticiones<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> Asunto C-263/08 Djurgården, apartados 38 y 39.

<sup>86</sup> Estas normas incluyen disposiciones detalladas sobre «medidas reparadoras» del daño medioambiental comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva; véase el artículo 7 de la Directiva sobre responsabilidad ambiental (2004/35/CE).

<sup>87</sup> Artículo 12 de la Directiva sobre responsabilidad ambiental (2004/35/CE).

<sup>88</sup> Artículo 13 de la Directiva sobre responsabilidad ambiental (2004/35/CE).

89. La similitud de la formulación, incluso en lo relativo al derecho privilegiado de las ONG de protección del medio ambiente, significa que la jurisprudencia del TJUE sobre capacidad legal descrita en la sección C.2.3 también puede tenerse en cuenta para interpretar la Directiva sobre responsabilidad ambiental (2004/35/CE).

## **2.5. Otros objetos, como legislación nacional de aplicación, actos reglamentarios de carácter general, planes y programas y excepciones**

### ***2.5.1 Base general de la capacidad legal***

*La base general de la capacidad legal para impugnar decisiones, actos y omisiones de los Estados miembros en los ámbitos cubiertos por la legislación medioambiental de la UE está prevista en el Derecho nacional, pero debe ser interpretada de forma coherente con los requisitos establecidos en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, el artículo 19, apartado 1, del TFUE, y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales.*

90. El artículo 19, apartado 1, del TUE, que codifica el principio establecido de tutela judicial efectiva<sup>89</sup>, dispone que «[l]os Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión». Al mismo tiempo, el artículo 47, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales, que los Estados miembros deben respetar al aplicar el Derecho de la UE, establece que «[t]oda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo».
91. En el ámbito específico del medio ambiente, el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus prevé que las partes contratantes velarán por que los miembros del público que reúnen los criterios eventuales previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vayan en contra de las disposiciones del derecho nacional ambiental. Como ya se ha mencionado, la definición de «público» incluye a las ONG de protección del medio ambiente.
92. El artículo 9, apartado 3, es más amplio que el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, ya que el beneficiario previsto de la capacidad legal es el «público», que es, según la definición del Convenio de Aarhus, más amplio que el «público interesado». El artículo 9, apartado 3, también hace referencia a los actos u omisiones de particulares, mientras que el artículo 9, apartado 2, se limita a las decisiones, actos u omisiones de las autoridades públicas<sup>90</sup>. Por otra parte, el artículo 9, apartado 3, deja a las partes contratantes la posibilidad de elegir entre un procedimiento de recurso administrativo o

<sup>89</sup> Véase, por ejemplo, el asunto C-432/05 Unibet, apartado 37.

<sup>90</sup> Para conocer el alcance de esta comunicación, véase la sección A.

uno judicial. Además, no hace referencia a los criterios de acceso tales como la lesión de un derecho o el interés suficiente, ni prevé capacidad legal *de lege* para las ONG de protección del medio ambiente.

93. Como consecuencia, el TJUE ha aclarado en el asunto LZ I que el artículo 9, apartado 3, no contiene ninguna obligación clara y precisa que determine directamente la situación jurídica de los particulares, ya que esta se subordina a la adopción de actos ulteriores de las partes contratantes<sup>91</sup>. No obstante, el TJUE también ha declarado que las disposiciones del artículo 9, apartado 3, aunque redactadas en términos generales, persiguen el objetivo de lograr la protección efectiva del medio ambiente<sup>92</sup> y que «es inconcebible interpretar [...] las disposiciones del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus de modo que resulte prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión»<sup>93</sup>.
94. En virtud del artículo 216, apartado 2, del TFUE, el Convenio de Aarhus es parte del ordenamiento jurídico de la UE<sup>94</sup>. Los requisitos del ordenamiento jurídico de la UE, que son vinculantes para los Estados miembros en la aplicación del artículo 9, apartado 3, del Convenio, incluyen la aplicación e interpretación uniformes del Derecho de la UE. Un mecanismo fundamental para garantizar esto es la posibilidad que tienen (y, a veces, la obligación) los órganos jurisdiccionales nacionales de solicitar al TJUE que, en virtud del artículo 267 del TFUE, se pronuncie acerca de la validez o la interpretación de requisitos concretos del Derecho de la UE. Esto requiere acceso a los órganos jurisdiccionales nacionales.
95. A la luz de todas estas consideraciones, los Estados miembros están obligados a ofrecer capacidad legal para garantizar el acceso a un recurso efectivo para la protección de los derechos procesales y sustantivos conferidos por la legislación medioambiental de la UE incluso en los casos en que esta no contenga disposiciones específicas sobre la materia.

### ***2.5.2 Capacidad legal para proteger los derechos procesales en virtud de la legislación medioambiental de la UE***

*Debe ofrecerse capacidad legal a las personas y las ONG de protección del medio ambiente para garantizar el respeto de las disposiciones procesales de la UE en materia medioambiental, como las que establecen procedimientos decisorios que suponen la participación del público, por ejemplo, los procedimientos sobre planes y programas.*

<sup>91</sup> Asunto C-240/09 LZ I, apartado 45.

<sup>92</sup> Asunto C-240/09 LZ I, apartado 46.

<sup>93</sup> Asunto C-240/09 LZ I, apartado 49.

<sup>94</sup> Asunto C-243/15 LZ II, apartado 45.

96. Los derechos procesales son especialmente importantes en el caso de los planes y los programas. Muchos actos de la legislación medioambiental de la UE exigen que se adopten planes y programas para garantizar que se alcancen los objetivos medioambientales previstos. Estos documentos pueden servir como medio para gestionar las intervenciones a lo largo del tiempo (p. ej., planes hidrológicos de cuenca<sup>95</sup>) o para establecer acciones que respondan a problemas específicos (p. ej., planes para la calidad del aire destinados a reducir los niveles excesivos de contaminación atmosférica<sup>96</sup>). Además de exigir que se adopten determinados tipos de planes y programas, la legislación medioambiental de la UE también establece requisitos para la evaluación medioambiental de los planes y programas (p. ej., planes de uso del suelo) que puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente<sup>97</sup>.
97. Gran parte de la legislación en cuestión prevé una fase de consulta pública obligatoria durante el proceso de decisión. A este respecto, el artículo 7 del Convenio de Aarhus exige una consulta pública para los planes y programas que entren en su amplio ámbito de aplicación. Sobre esta base, puede ser necesario aún incluir una consulta pública en los planes y programas relacionados con el medio ambiente que sean obligatorios en virtud del Derecho de la UE pero para los que no se hayan establecido disposiciones específicas sobre la participación del público.
98. La capacidad legal para recurrir decisiones, actos y omisiones de las autoridades públicas relativas a los planes y programas cubiertos por el artículo 7 del Convenio puede definirse a la luz de la jurisprudencia del TJUE sobre participación del público. Si se aplica la justificación de la sentencia en el asunto Kraaijeveld<sup>98</sup> (que se refiere a un proyecto más que a un plan o a un programa), los beneficiarios de los derechos de participación pueden solicitar un recurso ante un órgano jurisdiccional para determinar si se ha respetado el comportamiento exigido en el proceso de decisión de un plan o programa.
99. La jurisprudencia del TJUE indica que la capacidad legal no solo es pertinente para las decisiones, actos u omisiones acerca de planes y programas individuales, sino también para la legislación nacional y los actos reglamentarios de carácter general que establecen los requisitos de procedimiento para dichos planes y programas. De hecho, en los asuntos acumulados Terre Wallonne y Inter-Environnement Wallonie<sup>99</sup>, el TJUE dictaminó que un programa de acción adoptado en virtud de la Directiva sobre nitratos (91/676/CEE) también exige, en principio, una evaluación estratégica medioambiental (que incluya una consulta pública) de conformidad con la Directiva sobre evaluación estratégica medioambiental (2001/42/CE). Como resultado, un tribunal nacional anuló partes de una orden nacional que establecía un programa de acción sobre nitratos argumentando que este no incluía una evaluación estratégica medioambiental. En el asunto posterior, Inter-

---

<sup>95</sup> Véase el artículo 13 de la Directiva marco del agua (2000/60/CE).

<sup>96</sup> Véase el artículo 23 de la Directiva sobre la calidad del aire (2008/50/CE).

<sup>97</sup> Véase el artículo 4 de la Directiva sobre evaluación estratégica medioambiental (2001/42/CE).

<sup>98</sup> Asunto C-72/95 Kraaijeveld, apartado 56.

<sup>99</sup> Asuntos acumulados C-105/09 y C-110/09 Terre Wallonne e Inter-Environnement Wallonie.



Environnement Wallonie, el TJUE confirmó que la derogación resultaba adecuada teniendo en cuenta las circunstancias<sup>100</sup>.

100. Queda claro que tanto las personas como las ONG de protección del medio ambiente pueden disfrutar de la capacidad legal para proteger los derechos procesales ya que ambos están facultados para ejercer dichos derechos.

### ***2.5.3 Capacidad legal para proteger los derechos sustantivos***

*Los Estados miembros deben garantizar capacidad legal para impugnar categorías muy amplias de decisiones, actos y omisiones a fin de asegurar que se pueda ejercer un extenso conjunto de derechos sustantivos.*

101. Queda claro a partir de la jurisprudencia del TJUE que debe concederse capacidad legal a las personas y las ONG de protección del medio ambiente para proteger la salud de las personas a través de la legislación medioambiental de la UE, los derechos de propiedad cubiertos por los objetivos de dicha legislación y, en caso de ONG de protección del medio ambiente, para proteger el medio ambiente a través de los requisitos de dicha legislación.
102. La aplicación de la «doctrina de lesión de derechos» (es decir, la doctrina seguida por algunos Estados miembros según la cual una persona debe demostrar ante un órgano jurisdiccional la lesión de uno de los derechos de los que disfruta) ha planteado una serie de retos, ya que la protección medioambiental suele servir al interés público general y normalmente no pretende conferir expresamente derechos a las personas. El enfoque alternativo de exigir un interés suficiente parece plantear menos problemas, pero se deben aplicar *mutatis mutandis* unas consideraciones similares a las descritas para la «doctrina de lesión de derechos».
103. El TJUE ha confirmado que corresponde a los Estados miembros definir lo que constituye la lesión de un derecho<sup>101</sup>. Sin embargo, también ha aclarado que el propio tenor del artículo 11, apartado 3, de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE), así como el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, indican que ese margen de apreciación tiene sus límites en el respeto del objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia<sup>102</sup>. Además, el margen de apreciación de los Estados miembros para determinar lo que constituye la lesión de un derecho no puede dificultar en exceso la protección de los derechos conferidos por el Derecho de la UE. Por tanto, la capacidad legal de los miembros del público afectado por las decisiones, los actos o las omisiones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva de evaluación de impacto

<sup>100</sup> Asunto C-41/11 Inter-Environnement Wallonie, apartado 46.

<sup>101</sup> Asunto C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz, apartado 44.

<sup>102</sup> Asunto C-570/13 Gruber, apartado 39, y asunto C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz, apartado 44.

ambiental (2011/92/UE) (y del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus) no puede interpretarse de manera restrictiva<sup>103</sup>.

104. El TJUE ha defendido estos derechos en el contexto de las siguientes decisiones, actos y omisiones de las autoridades públicas: la omisión de una autoridad pública de preparar un plan de calidad del aire legalmente obligatorio<sup>104</sup>, programas nacionales adoptados de reducción de las emisiones contaminantes<sup>105</sup> y la concesión de una excepción en virtud de la legislación sobre naturaleza<sup>106</sup>. Por tanto, la jurisprudencia destaca la necesidad de que los Estados miembros y los órganos jurisdiccionales nacionales garanticen capacidad legal para impugnar categorías muy amplias de decisiones, actos y omisiones sobre la base de un extenso conjunto de derechos sustantivos.

#### ***2.5.4 Criterios que deben cumplir las personas y las ONG para reclamar capacidad legal***

*Los Estados miembros pueden adoptar criterios que las personas y las ONG deben cumplir para obtener capacidad legal, pero estos criterios no deben impedir o dificultar en exceso el ejercicio de los derechos sustantivos o procesales conferidos por el Derecho de la UE.*

105. El tenor del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus («reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno») concede a las partes contratantes cierto margen de apreciación para establecer los criterios para la capacidad legal.
106. Los Estados miembros no están obligados a ofrecer capacidad legal a todos y cada uno de los miembros de público (*actio popularis*) ni a todas y cada una de las ONG. Sin embargo, según la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus, cualquiera de dichos criterios debe ser coherente con los objetivos del Convenio relativos a la garantía de acceso a la justicia<sup>107</sup>. Las partes no pueden usar la cláusula «reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno» como excusa para introducir o mantener criterios tan estrictos que impidan de forma efectiva a todas o casi todas las organizaciones medioambientales impugnar actos u omisiones que contravengan la legislación nacional relativa al medio ambiente<sup>108</sup>. Además, según el principio de efectividad, los Estados miembros no pueden adoptar criterios que impidan o dificulten en exceso el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la UE.
107. Los criterios adecuados establecidos por los Estados miembros en el contexto del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus también serán adecuados en el contexto del artículo 9, apartado 3. Sin embargo, a diferencia del artículo 9, apartado 2, el

<sup>103</sup> Asunto C-570/13 Gruber, apartado 40.

<sup>104</sup> Asunto C-237/07 Janecek.

<sup>105</sup> Asuntos acumulados C-165 a C-167/09 Stichting Natuur en Milieu.

<sup>106</sup> Asunto C-240/09 LZ I.

<sup>107</sup> Véase la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus, p. 198.

<sup>108</sup> Véase la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus, p. 198.

artículo 9, apartado 3, no prevé expresamente capacidad legal *de lege* para las ONG de protección del medio ambiente. Esto plantea la cuestión de si los Estados miembros tienen derecho a aplicar la doctrina de lesión de derechos sin tener en cuenta el hecho de que una ONG no será capaz de demostrar una lesión de la misma forma que una persona. En este sentido, teniendo en cuenta el papel de las ONG de protección del medio ambiente en la protección de intereses medioambientales generales tales como la calidad del aire y la biodiversidad, los Estados miembros que apliquen la doctrina de lesión de derechos deben hacerlo de forma que garanticen que estas ONG reciban capacidad legal para impugnar decisiones, actos y omisiones que se refieran a dicho papel.

### 3. ALCANCE DEL CONTROL JURISDICCIONAL

#### 3.1. Introducción

*El alcance del control jurisdiccional determina cómo evaluarán los órganos jurisdiccionales nacionales la legalidad de las decisiones, los actos y las omisiones que se impugnen. Tiene dos componentes. El primero de ellos está relacionado con los posibles fundamentos del control jurisdiccional, es decir, los órdenes jurisdiccionales y las consideraciones de derecho que pueden invocarse. El segundo se refiere a la intensidad del control (o criterios de control).*

108. El alcance del control jurisdiccional es un elemento clave para el funcionamiento efectivo de los sistemas de control jurisdiccional, puesto que determina cómo evaluarán los órganos jurisdiccionales nacionales la legalidad de las decisiones, los actos y las omisiones que se impugnen. Tiene dos componentes principales. El primero de ellos está relacionado con los órdenes jurisdiccionales y las consideraciones de Derecho que pueden invocarse en un recurso judicial, especialmente a la hora de determinar si el demandante tiene derecho a invocar todas las disposiciones aplicables de la legislación ambiental de la UE para justificar la demanda. Este elemento se aborda en la sección C.3.2. El segundo componente está relacionado con la intensidad del control que realizarán los órganos jurisdiccionales para examinar la legalidad, y se aborda en la sección C.3.3.
109. Varias directivas de la UE que prevén de manera expresa el acceso a la justicia contienen disposiciones relacionadas con el alcance del control jurisdiccional<sup>109</sup>. No obstante, la mayor parte del Derecho derivado sobre medio ambiente carece de este tipo de disposiciones y, para entender el alcance que resulta apropiado fijar, es necesario referirse a la jurisprudencia del TJUE, medida justificada desde un punto de vista jurídico.

#### 3.2 Posibles fundamentos del control jurisdiccional

110. Este aspecto resulta especialmente importante en aquellas jurisdicciones que únicamente consideran legítimas las denuncias en aquellos casos en los que se ha producido una vulneración de los derechos del demandante. En estos casos, los posibles fundamentos del control jurisdiccional suelen limitarse a las disposiciones jurídicas en las que se prevén los derechos individuales que sustentan la legitimación procesal que se haya invocado.

---

<sup>109</sup> Artículo 6, apartado 2, de la Directiva relativa al acceso a la información medioambiental (2003/4/CE); artículo 13 de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental (2004/35/CE); artículo 25 de la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE); artículo 11 de la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE); y artículo 23 de la Directiva Seveso III (2012/18/UE). Véase también el considerando 27 de la Directiva relativa a los techos nacionales de emisión (2016/2284), en el que se incluye una referencia específica a la jurisprudencia del TJUE relativa al acceso a la justicia.

Este aspecto también es importante en el caso de las restricciones cuyo objetivo es obligar a los demandantes a utilizar exclusivamente argumentos planteados en procedimientos administrativos previos (preclusión), o evitar que los demandantes abusen de los procesos judiciales al realizar alegaciones jurídicas irrelevantes.

### ***3.2.1 Actividades específicas sujetas a requisitos de participación pública***

111. Esta categoría se aborda en el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus. Tal y como se ha señalado anteriormente, el artículo 9, apartado 2, tiene como objetivo facilitar el acceso a la justicia en lo relativo a decisiones, actos u omisiones relacionados con actividades específicas para las que resultan de aplicación los requisitos de participación pública recogidos en el artículo 6 del Convenio.
112. Como también se ha indicado previamente, el artículo 9, apartado 2, permite a los Estados miembros limitar la legitimación procesal al obligar a los demandantes que sean personas físicas a demostrar la vulneración de un derecho o un interés suficiente. En lo relativo a los posibles fundamentos del control jurisdiccional, esta situación da lugar a una posible diferencia entre cómo se gestionan las denuncias de los individuos y las presentadas por ONG medioambientales. Este es especialmente el caso de las decisiones, actos y omisiones relacionados con la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) y la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE), los principales actos del Derecho derivado de la UE por los que se hace efectivo el artículo 9, apartado 2. Sin embargo, el TJUE confirmó en el asunto LZ II<sup>110</sup> que el artículo 6 del Convenio de Aarhus y, por lo tanto, su artículo 9, apartado 2, tienen un alcance superior al de estas Directivas de la UE.

#### *3.2.1.1 Personas físicas*

*En el caso de que un Estado miembro condicione la admisibilidad de los recursos judiciales presentados por personas físicas a la vulneración de un derecho individual, dicho Estado también está autorizado a prever que la anulación de una decisión administrativa por parte de un órgano jurisdiccional nacional requiera la violación de un derecho individual del demandante.*

113. En el asunto Comisión/Alemania, el TJUE concluyó que, si un Estado miembro, de conformidad con las disposiciones sobre el acceso a la justicia incluidas en la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) y la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE), limita la justificación procesal de los individuos a situaciones en las que se haya producido una violación de sus derechos, «ese Estado miembro también está facultado para prever que la anulación de una decisión administrativa por el tribunal competente requiere la vulneración de un derecho subjetivo del que sea titular el

---

<sup>110</sup> Asunto C-243/15, LZ II.

demandante»<sup>111</sup>. Esta interpretación también puede aplicarse a otras decisiones, actos y omisiones impugnados que se incluyan en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus.

114. Esto significa que, en el marco de un sistema basado en la vulneración de los derechos, el órgano jurisdiccional nacional puede limitar el examen de las denuncias presentadas por personas físicas a las disposiciones que les autorizan a presentar un recurso judicial.

### 3.2.2.2 ONG medioambientales reconocidas

*En el caso de los recursos judiciales incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, las ONG medioambientales reconocidas no están sujetas a limitaciones en cuanto a los motivos de derecho que pueden aducir, y pueden invocar todas las disposiciones de la legislación ambiental de la UE.*

115. La restricción de las bases que pueden invocarse descrita en la sección C.3.2.1.1 no se aplica a las ONG medioambientales que cumplen plenamente los criterios previstos en la legislación nacional para la obtención de una justificación procesal *de lege*.
116. En el asunto Trianel, el TJUE aclaró que este tipo de ONG están autorizadas a utilizar como base cualquier disposición de la legislación ambiental de la UE que tenga una relación directa, así como la legislación nacional por la que se transponga el Derecho de la UE. En dicho asunto, concluyó que «el legislador nacional tiene la posibilidad de establecer que los derechos públicos subjetivos son los únicos derechos cuya vulneración puede ser invocada por un particular en el marco de un recurso jurisdiccional» y que «tal limitación a las asociaciones para la defensa del medio ambiente supondría incumplir los objetivos perseguidos por el artículo 10 *bis*, párrafo tercero, última frase, de la Directiva 85/337»<sup>112</sup>.
117. Esto implica que una ONG medioambiental que haya iniciado un procedimiento judicial basándose en una justificación procesal *de lege* tiene derecho a invocar cualquier disposición de la legislación ambiental de la UE que considere que se ha infringido.

### 3.2.2 Ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus

*Los motivos examinados en los controles jurisdiccionales incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus deben incluir, como mínimo, las disposiciones legislativas en las que se basa el derecho a justificación procesal del demandante.*

<sup>111</sup>Asunto C-137/14, Comisión/Alemania, apartado 32.

<sup>112</sup>Asunto C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz, apartado 45.

118. El artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus estipula la justificación procesal para impugnar actos y omisiones no incluidos en el ámbito de aplicación de su artículo 9, apartados 1 y 2.

#### *3.2.2.1 Personas físicas*

119. En virtud de lo previsto en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, los miembros del público que reúnan los criterios establecidos en su Derecho interno pueden incoar procedimientos judiciales. Por consiguiente, al aplicarse un enfoque de vulneración de los derechos, los Estados miembros podrían limitar el alcance del control a las consideraciones jurídicas relacionadas con los derechos cuya vulneración haya denunciado el demandante.

#### *3.2.2.2 ONG medioambientales*

120. En ausencia de una justificación procesal *de lege*, las ONG medioambientales tienen derecho, como mínimo, a un control jurisdiccional de las disposiciones legislativas en las que se sustenten los derechos e intereses impugnables. Tal y como se deduce claramente de las secciones C.1 y C.2, y especialmente de la sentencia del TJUE en el asunto LZ II, las ONG medioambientales gozan de un amplio derecho para proteger el medio ambiente e invocar las obligaciones ambientales ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

#### **3.2.3 Preclusión y otras restricciones**

*El alcance del control llevado a cabo por un órgano jurisdiccional nacional no podrá limitarse a las objeciones que ya se hayan presentado dentro del plazo concedido en el procedimiento administrativo. No obstante, los órganos jurisdiccionales pueden declarar la inadmisibilidad de argumentos presentados que resulten abusivos o de mala fe.*

121. En el asunto Comisión/Alemania, el TJUE determinó que no es posible limitar el alcance del control jurisdiccional «a las objeciones que ya se hayan formulado dentro del plazo concedido en el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la decisión». El TJUE justificó su postura al referirse a la obligación de garantizar que se examina la legalidad tanto del fondo como del procedimiento de la decisión impugnada en su totalidad<sup>113</sup>. Esta sentencia se aplica a las decisiones, actos y omisiones incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 11 de la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) y del artículo 25 de la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE), así como a las decisiones, actos y omisiones incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus. También resulta aplicable a los actos y omisiones incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 3, del

<sup>113</sup> Asunto C-137/14, Comisión/Alemania, apartado 80.

Convenio de Aarhus, puesto que los recursos jurídicos presentados para su impugnación también abarcan la legalidad del fondo y del procedimiento (véase la sección C.3.3.3).

122. Si bien no está permitida la preclusión, el TJUE ha indicado que «el legislador nacional tiene la libertad de prever reglas procesales específicas, como la inadmisibilidad de un argumento presentado de forma abusiva o de mala fe, que constituyan mecanismos apropiados para asegurar la eficacia del proceso jurisdiccional»<sup>114</sup>. En este sentido, corresponde a los Estados miembros fijar normas acordes al requisito general de contemplar el control jurisdiccional de la legalidad tanto del fondo como del procedimiento de las decisiones, actos y omisiones.

### 3.3 Intensidad del control o criterios aplicables

*A tenor de lo previsto en el artículo 9, apartados 2 y 3, del Convenio de Aarhus, los Estados miembros deben garantizar un control jurisdiccional efectivo de la legalidad tanto del fondo como del procedimiento de cualquier decisión, acto u omisión que se incluya en el ámbito de aplicación de estas disposiciones, incluso cuando el Derecho derivado de la UE no incluya referencias explícitas a un criterio de control que abarque estos dos aspectos de la legalidad.*

*Cuando resulte necesario, debe ampliarse el control a la legalidad de actos legislativos y reglamentarios en caso de que reduzcan o vulneren derechos procesales y sustantivos.*

123. La intensidad del control o los criterios aplicados para su realización determinan el nivel de detalle con el que debe examinar el órgano jurisdiccional nacional la legalidad de la decisión, el acto o la omisión que se haya impugnado. Los enfoques aplicados varían de manera sustancial entre Estados miembros. Dichos enfoques van desde centrar la atención en cuestiones procesales hasta un examen integral de las decisiones, los actos o las omisiones impugnados, y existe la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales sustituyan con su evaluación las conclusiones de la administración.
124. Ni el Convenio de Aarhus ni el Derecho derivado de la UE estipulan de manera detallada la intensidad del control o los criterios aplicados para su realización. No obstante, la jurisprudencia del TJUE arroja cierta luz sobre los requisitos mínimos que deben cumplirse para que el control jurisdiccional se considere efectivo.

---

<sup>114</sup> Asunto C-137/14, Comisión/Alemania, apartado 81.



### 3.3.1 Solicitudes de información medioambiental

*Los Estados miembros deben garantizar un control jurisdiccional efectivo del derecho a solicitar información medioambiental que abarque los principios y las normas del Derecho de la UE que resulten aplicables. Dichas normas incluyen las condiciones específicas que debe cumplir una autoridad pública en virtud de las disposiciones vinculantes de la UE sobre el acceso a la información medioambiental.*

125. Los recursos jurídicos por los que se impugnan decisiones relacionadas con solicitudes de información medioambiental se incluyen en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 1, del Convenio de Aarhus. La Directiva relativa al acceso a la información medioambiental (2003/4/CE) contiene disposiciones sobre el acceso a la justicia<sup>115</sup> que reflejan los requisitos previstos en el artículo 9, apartado 1. En dichas disposiciones se estipula que los Estados miembros garantizarán que cualquier persona que solicite información en virtud de lo previsto en la Directiva tenga acceso a un procedimiento de recurso ante un tribunal de justicia u otra entidad independiente e imparcial creada por la legislación, en el que puedan recurrirse los actos u omisiones de la autoridad pública correspondiente y cuyas decisiones puedan ser firmes. Sin embargo, no se concreta el alcance que tendrá el control jurisdiccional previsto en la Directiva.
126. En el asunto East Sussex, se solicitó al TJUE que realizara una interpretación sobre el alcance del control previsto en la Directiva relativa al acceso a la información medioambiental (2003/4/CE). El TJUE concluyó que, «[a] falta de precisión en la normativa de la Unión, la determinación de dicho alcance entra en el ámbito del ordenamiento jurídico de los Estados miembros, sin perjuicio del respeto de los principios de equivalencia y de efectividad»<sup>116</sup>. En cuanto a las disposiciones sobre el acceso a la justicia incluidas en la Directiva, el TJUE determinó que un control efectivo debe cumplir el objetivo de facilitar un régimen general que garantice que toda persona física o jurídica de un Estado miembro tiene derecho a acceder a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en su nombre sin que dicha persona esté obligada a invocar un interés determinado<sup>117</sup>. En lo relativo a la decisión administrativa impugnada, por la que se imponía a un solicitante parte del coste de responder a una solicitud de información, el TJUE señaló en el asunto East Sussex que el órgano jurisdiccional nacional debe examinar, al menos, el cumplimiento de los requisitos aplicables previstos en la Directiva.<sup>118</sup>

<sup>115</sup> Artículo 6, apartado 2.

<sup>116</sup> Asunto C-71/14, East Sussex, apartado 53.

<sup>117</sup> Asunto C-279/12, Fish Legal y Shirley, apartado 36.

<sup>118</sup> Según lo previsto en el artículo 5, apartado 2.

### ***3.3.2 Otras bases para el control, como actividades específicas que requieren participación pública, la responsabilidad medioambiental, planes y programas, excepciones, legislación introductoria nacional y actos reglamentarios***

*La jurisprudencia del TJUE facilita orientación sobre cómo deben examinarse las decisiones, los actos y las omisiones en el marco de la legislación ambiental de la UE.*

#### *3.3.2.1 Necesidad de examinar la legalidad tanto del fondo como del procedimiento*

127. El control jurisdiccional previsto en el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, así como en el Derecho derivado de la UE por el que se transpone dicho artículo, debe examinar la legalidad tanto del fondo como del procedimiento de las decisiones, actos y omisiones que se hayan impugnado. No obstante, ni el Convenio de Aarhus ni el Derecho derivado de la UE especifican el alcance del examen que debe realizarse para determinar la legalidad del fondo y del procedimiento.
128. Tampoco el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus incluye una obligación explícita de establecer un régimen de control en cuyo marco se examine la legalidad del fondo y del procedimiento de un acto o una omisión. En el marco del Derecho derivado de la UE, esta obligación únicamente se prevé actualmente en la Directiva sobre responsabilidad medioambiental (2004/35/CE). Sin embargo, la jurisprudencia del TJUE, y especialmente los asuntos East Sussex y Janecek, especifican que el principio de la UE que requiere un control jurisdiccional efectivo de la legalidad tanto del fondo como del procedimiento se aplica a los actos y omisiones incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus. En caso contrario, no sería posible garantizar que los órganos jurisdiccionales nacionales protegen de manera adecuada los objetivos de la legislación ambiental de la UE y los derechos que en ella se confieren. Según se indica en la guía para la aplicación del Convenio de Aarhus<sup>119</sup>, el criterio de examen que debe aplicarse en lo relativo al artículo 9, apartado 3, es el mismo que para el artículo 9, apartado 2, lo que significa que los órganos jurisdiccionales nacionales deben examinar tanto la legalidad del fondo como del procedimiento.
129. La jurisprudencia del TJUE establece claramente que un control limitado a la legalidad del procedimiento no es acorde a las obligaciones derivadas del artículo 9, apartado 2, ni tampoco al Derecho derivado de la UE sobre este ámbito. En el asunto Comisión/Alemania, el TJUE concluyó que «el objetivo mismo perseguido por el artículo 11 de la Directiva 2011/92 y por el artículo 25 de la Directiva 2010/75 consiste no sólo en facilitar al justiciable el acceso más amplio posible al control jurisdiccional,

---

<sup>119</sup> Guía de aplicación del Convenio de Aarhus, p. 199.

sino también en permitir que ese control abarque en su totalidad la legalidad de la decisión impugnada, en el fondo o en el procedimiento». <sup>120</sup>

130. De manera más general, en el asunto East Sussex<sup>121</sup> el TJUE concluyó que un régimen de control jurisdiccional respeta el principio de efectividad si permite «al órgano jurisdiccional ante el que se haya interpuesto un recurso de anulación de una decisión de este tipo que aplique efectivamente, en el marco del control de su legalidad, los principios y las normas de Derecho de la Unión pertinentes».
131. La conclusión que cabe extraerse del asunto East Sussex es que, si bien el Derecho de la UE no especifica los criterios aplicables al control, debe realizarse de tal manera que permita defender los derechos y garantizar que se alcanzan los objetivos previstos en la legislación de la UE aplicable.

### 3.3.2.2 *Legalidad del procedimiento*

132. La guía para la aplicación del Convenio de Aarhus define la ilegalidad del procedimiento como el incumplimiento, por parte de una autoridad pública, de los procedimientos previstos en la legislación<sup>122</sup>.
133. Las deficiencias procesales que pueden conllevar la ilegalidad de una decisión, un acto o una omisión pueden estar relacionadas con: 1) la competencia de la autoridad para adoptar la decisión o llevar a cabo el acto de que se trate, 2) el procedimiento obligatorio previsto para el proceso de adopción de decisiones (por ejemplo, una consulta pública o la realización de una evaluación del impacto ambiental) y 3) la forma que adopta la decisión, el acto o la omisión.
134. Si bien los elementos 1 y 3 suelen definirlos los Estados miembros haciendo uso de su autonomía procesal, es más probable que el elemento 2 se regule a través de la legislación de la UE en aquellos casos en los que el Convenio de Aarhus y el Derecho derivado de la UE prevean requisitos obligatorios de participación pública. Por ejemplo, la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) establece requisitos de consulta pública que deben cumplir las autoridades públicas al llevar a cabo evaluaciones del impacto medioambiental. El cumplimiento de estos requisitos resulta fundamental para garantizar una participación pública efectiva en el proceso de adopción de decisiones. Por consiguiente, si se aplica el enfoque anteriormente descrito, el órgano jurisdiccional nacional debe estar autorizado a examinar el cumplimiento de estos requisitos formales y a definir medidas correctivas adecuadas en caso de que se detecten deficiencias en el procedimiento. No corresponde a la autoridad pública fijar los requisitos formales obligatorios.
135. El control de la legalidad del procedimiento puede abarcar el alcance de la regularización de las medidas ilegales adoptadas por una parte privada o una autoridad pública. El TJUE

---

<sup>120</sup>Asunto C-137/14, Comisión/Alemania, apartado 80 (énfasis del autor).

<sup>121</sup>Asunto C-71/14, East Sussex, apartado 58.

<sup>122</sup>Véase la página 196.

ha autorizado esta posibilidad de regularización, pero ha fijado una serie de condiciones para su uso<sup>123</sup>. En el asunto Križan, relacionado con un procedimiento de autorización de un vertedero, se pidió al TJUE que estudiara el margen de que se disponía para enmendar un error cometido por una autoridad pública (en concreto, la no facilitación de determinada información en el marco de un procedimiento destinado a la autorización de un vertedero) en el momento en que se presentó un recurso administrativo contra la decisión de dicha autoridad. El TJUE confirmó que podía llevarse a cabo la regularización, siempre que aún fueran posibles todas las opciones y soluciones en la fase del procedimiento en que se encontraban<sup>124</sup>. Era el órgano jurisdiccional nacional quien debía decidir sobre esta cuestión<sup>125</sup>.

### 3.3.2.3. *Legalidad del fondo*

136. En la guía para la aplicación del Convenio de Aarhus se define la ilegalidad del fondo como una violación de la sustancia de la legislación<sup>126</sup>.

#### *a) Hechos que originaron el litigio*

137. Una primera fase del análisis de la legalidad del fondo se centra en los hechos que originaron el litigio. Estos hechos, recopilados por la administración y revisados posteriormente en un proceso de consulta pública, sirven como base para que la autoridad competente decida si se adoptan decisiones o medidas, así como el contenido y la justificación de las mismas. En el caso de que los hechos estén incompletos, sean erróneos o se hayan interpretado de manera equivocada, este fallo afecta directamente a la calidad de la decisión administrativa adoptada y podría suponer un peligro para los objetivos de la legislación ambiental de la UE.
138. En el asunto East Sussex, el TJUE afirmó que, ante la inexistencia de una normativa de la Unión en esta materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro configurar la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables. En este sentido, no debe hacerse imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad)<sup>127</sup>.

---

<sup>123</sup> En el asunto C-215/06, Comisión/Irlanda, el TJUE estableció en el apartado 57 que «aunque el Derecho comunitario no puede oponerse a que las normas nacionales aplicables permitan, en determinados casos, regularizar operaciones o actos que son irregulares desde el punto de vista del Derecho comunitario, tal posibilidad debe quedar supeditada a la condición, por una parte, de que no ofrezca a los interesados la oportunidad de eludir las normas comunitarias o de verse dispensados de su aplicación y, por otra, de que dicha posibilidad siga siendo excepcional».

<sup>124</sup> Asunto C-416/10, Križan, apartados 87 a 91.

<sup>125</sup> Asunto C-416/10, Križan, apartado 91.

<sup>126</sup> Véase la página 196.

<sup>127</sup> Asunto C-71/14, East Sussex, apartado 52.

139. Por lo general, los órganos jurisdiccionales nacionales no se ven obligados a recabar información ni a llevar a cabo investigaciones factuales propias. Sin embargo, con el fin de garantizar un examen efectivo de las decisiones, actos y omisiones que se hayan impugnado, deben fijarse normas mínimas para el estudio de los hechos, con miras a que los demandantes puedan ejercer de manera efectiva su derecho a solicitar un control, también en lo relativo al examen de los hechos. Si los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden examinar los hechos en los que basa su decisión la administración, esto podría impedir desde un primer momento que un demandante presente de manera efectiva una denuncia posiblemente justificada.

*b) Evaluación de los fundamentos de una decisión, acto u omisión*

140. Al extraer conclusiones sobre los hechos que originan un litigio y sobre la legislación aplicable, los encargados de adoptar las decisiones administrativas suelen gozar de una gran potestad discrecional. El TJUE reconoce que un control limitado de los fundamentos de las decisiones, actos u omisiones podría ser acorde al Derecho de la UE. Tal y como se ha señalado anteriormente, el TJUE determinó en el asunto East Sussex que, si bien un control jurisdiccional limitado no hace excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, como mínimo debe permitir al órgano jurisdiccional ante el que se haya interpuesto un recurso aplicar efectivamente los principios y las normas del Derecho de la Unión pertinentes<sup>128</sup>.

141. Esto significa que los criterios de control aplicados deben garantizar la salvaguardia de los objetivos y del alcance de la legislación de la UE de que se trate. Asimismo, deben tener en cuenta el margen de la potestad discrecional de que dispone el responsable de la adopción de decisiones al evaluar los hechos y extraer conclusiones sobre ellos.

142. La jurisprudencia del TJUE arroja luz sobre cómo deben examinar los órganos jurisdiccionales nacionales la potestad discrecional de las autoridades públicas en diversos contextos específicos.

143. En lo relativo a la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE), las sentencias del TJUE en los asuntos Mellor y Gruber<sup>129</sup> prevén la posibilidad de que un miembro del público interesado pueda recurrir una decisión administrativa de no realizar una evaluación del impacto ambiental. En concreto, un control jurisdiccional efectivo debe abarcar la legalidad de los motivos que justifican la decisión de verificación que se haya impugnado<sup>130</sup>. En este contexto, debe estudiarse la posibilidad de que el proyecto tenga un efecto significativo para el medio ambiente. También en relación con esta Directiva, el TJUE concluyó en el asunto Comisión/Alemania que los Estados miembros no pueden limitar el alcance del control jurisdiccional a determinar si la decisión de no realizar una evaluación del impacto ambiental fue válida. Señaló que determinar la inaplicabilidad del control jurisdiccional en el supuesto de que, habiendo sido realizada,

---

<sup>128</sup> Asunto C-71/14, East Sussex, apartado 58.

<sup>129</sup> Asunto C-570/13, Gruber, apartados 42 a 50.

<sup>130</sup> Asunto C-75/08, Mellor, apartado 59.

la evaluación del impacto medioambiental incurriera en vicios (incluso graves) privaría de lo esencial de su efecto útil a las disposiciones de la Directiva relacionadas con la participación pública<sup>131</sup>.

144. En el marco del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats (92/43/CEE), el TJUE concluyó en el asunto Waddenzee<sup>132</sup> que las autoridades públicas competentes únicamente podrán autorizar una actividad en un lugar protegido de la red Natura 2000 cuando, a la vista de las conclusiones de una evaluación adecuada, no exista ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la existencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar, teniendo en cuenta sus objetivos de conservación. Esto significa que, cuando se solicite a un órgano jurisdiccional nacional examinar una decisión por la que se autoriza una actividad de este tipo, debe verificar si las pruebas científicas en las que se han basado las autoridades públicas dejan o no dudas razonables.
145. Por consiguiente, existe la posibilidad de solicitar que el órgano jurisdiccional nacional tenga en cuenta las pruebas científicas pertinentes, que suelen servir como base para las medidas medioambientales. La sentencia del TJUE en el asunto Waddenzee indica que verificar la existencia de dudas razonables es una labor objetiva, y que el órgano jurisdiccional nacional no puede considerarla de carácter subjetiva al basarse exclusivamente en la potestad discrecional de la autoridad pública.
146. En cuanto al requisito de elaborar planes para la calidad del aire previsto en la legislación relacionada con la calidad del aire ambiente, el TJUE concluyó en el asunto Janecek que «si bien los Estados miembros disponen así de una facultad de apreciación, el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 96/62 implica unos límites a su ejercicio, que pueden invocarse ante los órganos jurisdiccionales nacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros, C-72/95, Rec. p. I-5403, apartado 59) por lo que respecta a la adecuación de las medidas que debe incluir el plan de acción al objetivo de reducción del riesgo de excesos y de limitación de su duración, habida cuenta del equilibrio que es preciso garantizar entre dicho objetivo y los distintos intereses públicos y privados en juego»<sup>133</sup>. Por consiguiente, el TJUE prevé en esta sentencia que el órgano jurisdiccional nacional también debe examinar la adecuación de las medidas habida cuenta de los intereses en juego en cada caso. De manera similar, en lo relativo al requisito de que los Estados miembros elaboren programas de reducción de las emisiones de determinados contaminantes con miras al cumplimiento de los límites previstos para dichas emisiones en la Directiva relativa a los límites máximos nacionales<sup>134</sup> (2016/2284), el TJUE concluyó en el asunto *Stichting Natuur en Milieu* que el control jurisdiccional también debería examinar si los programas nacionales incluyen políticas y medidas

---

<sup>131</sup> Asunto C-137/14, Comisión/Alemania, apartado 48; y asunto C-72/12, Altrip, apartado 37.

<sup>132</sup> Asunto C-127/02, Waddenzee, apartado 59.

<sup>133</sup> Asunto C-237/07 Janecek, apartado 46.

<sup>134</sup> Inicialmente, Directiva 2001/81/CE.

apropiadas y coherentes que permitan reducir las emisiones por debajo de los límites máximos<sup>135</sup>.

147. En esta misma línea, la intensidad de control jurisdiccional que prevé el TJUE en los asuntos *Janecek* y *Stichting Natuur en Milieu* resulta aplicable para la legislación de la UE en materia de agua y residuos, en la que los requisitos de que las autoridades públicas competentes elaboren planes y programas también cumplen una función clave para abordar los objetivos ambientales.
148. En el asunto *Stichting Natuur en Milieu*, el TJUE señaló la obligación general de que los Estados miembros se abstengan de adoptar medidas, generales o específicas, que puedan suponer un peligro grave para el logro de los objetivos previstos en una directiva concreta<sup>136</sup>. Esta obligación resulta pertinente para aquellos casos en los que se denuncie ante un órgano jurisdiccional nacional que una decisión de aplicar un acto legislativo de la UE relacionado con el medio ambiente pondrá en peligro la aplicación de otro acto.
149. Uno de los elementos comunes a los asuntos anteriormente referidos y al asunto *East Sussex* es la importancia de las especificidades de cada uno de los actos legislativos de la UE, así como la correcta interpretación del Derecho de la UE durante el proceso de adopción de decisiones. Gran parte de la jurisprudencia anteriormente señalada se deriva de remisiones prejudiciales de órganos jurisdiccionales nacionales cuyo objetivo es permitirles verificar si el responsable de adoptar la decisión administrativa aplicó una interpretación apropiada del Derecho de la UE. En este contexto, también es importante recordar que los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a aplicar de oficio la legislación pertinente de la UE, independientemente de los actos invocados por las partes en el procedimiento en el caso de que, de conformidad con lo previsto en el Derecho nacional, deban invocar principios de Derecho basados en normas nacionales vinculantes a las que no hayan hecho referencia las partes<sup>137</sup>.
150. También debe aplicarse el principio de proporcionalidad al estudiar las especificidades de la legislación ambiental de la UE<sup>138</sup>.

*c) Examen de los actos legislativos y reglamentarios nacionales*

151. Tal y como se señala en la sección C.1.2, la legislación ambiental de la UE destinada a la salvaguardia de los intereses públicos, incluido el interés en la participación pública,

---

<sup>135</sup> Asuntos C-165 a C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*.

<sup>136</sup> Asuntos C-165 a C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*, apartados 78 y 79.

<sup>137</sup> Véase el asunto C-72/95, *Kraaijeveld*, apartado 57.

<sup>138</sup> En los asuntos acumulados C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, y C-594/12, relativos a las normas aplicables a la conservación general de metadatos de comunicación, el TJUE señaló en el apartado 47 que «[e]n lo que atañe al control jurisdiccional de la observancia de estos requisitos, dado que se trata de injerencias en los derechos fundamentales, el alcance de la facultad de apreciación del legislador de la Unión puede resultar limitado en función de una serie de factores, entre los que figuran, en particular, el ámbito afectado, el carácter del derecho en cuestión garantizado por la Carta, la naturaleza y la gravedad de la injerencia, así como la finalidad de ésta».

dependerá en parte de la legislación nacional de aplicación y de los actos reglamentarios generales. No es posible descartar la posibilidad de que los actos legislativos y reglamentarios estén viciados en algunas ocasiones y sean más restrictivos a la hora de reconocer los derechos a los que se hace referencia en la sección C.1 de lo dispuesto en la correspondiente legislación ambiental de la UE. La legislación nacional de aplicación viciada y los actos reglamentarios viciados pueden generar una aplicación no uniforme de la legislación ambiental de la UE, por lo que el TJUE ha reconocido la necesidad de permitir su examen en determinadas circunstancias.

152. El Convenio de Aarhus excluye los actos legislativos de su ámbito de aplicación<sup>139</sup>, y la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) no se aplica «a los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo nacional específico». No obstante, en los asuntos *Boxus* y *Solvay*, el TJUE confirmó que los órganos jurisdiccionales nacionales deben estar preparados para examinar los actos legislativos nacionales, con el fin de garantizar que cumplen las condiciones que justificarían su exclusión de los requisitos de evaluación del impacto ambiental. Estos asuntos se refieren a legislación nacional cuyo objetivo era fijar requisitos relacionados con elementos específicos de la infraestructura aeroportuaria y portuaria, de manera independiente a los procedimientos administrativos ordinarios. El TJUE determinó que la exclusión de la aplicación de actos legislativos está sujeta al cumplimiento de determinadas condiciones, y observó que las disposiciones sobre el acceso a la justicia incluidas en el Convenio de Aarhus y la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) perderían toda su efectividad si el mero hecho de que un proyecto se apruebe mediante un acto legislativo conlleva su inmunidad frente a cualquier procedimiento de control destinado a examinar su legalidad en cuanto al fondo y al procedimiento<sup>140</sup>. Por consiguiente, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a estudiar si se cumplen las condiciones que justifican la exclusión<sup>141</sup>.
153. En el asunto *Inter-Environnement Wallonie*, el TJUE puso de relieve la importancia de que los órganos jurisdiccionales nacionales examinen actos legislativos con el fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos del Derecho ambiental de la UE aplicables a los planes y programas<sup>142</sup>. En el asunto *Stadt Wiener Neustadt*, el TJUE se refirió al papel que desempeñan los órganos jurisdiccionales nacionales para determinar si la legislación nacional es acorde a la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) en lo relativo a la regularización de las medidas ilegales<sup>143</sup>. En este asunto, el TJUE señaló que el Derecho de la UE invalidaba la legislación nacional que preveía la realización de una evaluación del impacto ambiental previa para determinados proyectos, para los que finalmente no se había llevado a cabo dicha evaluación. Señaló que esta

---

<sup>139</sup> Esto se debe a que la definición de «autoridad pública» prevista en el artículo 2, apartado 2, del Convenio de Aarhus excluye a los órganos o instituciones que actúan en ejercicio de poderes judiciales o legislativos.

<sup>140</sup> Asuntos acumulados C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, *Boxus*, apartado 53.

<sup>141</sup> Asuntos acumulados C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, *Boxus*.

<sup>142</sup> Asunto C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, apartados 42 a 47.

<sup>143</sup> Asunto C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, apartado 38.



legislación podría minar la posibilidad de obtener tutela judicial efectiva en condiciones razonables<sup>144</sup>.

*d) Examen de la validez de los actos adoptados por las instituciones y los órganos de la UE*

154. En el artículo 267 del TFUE se prevé un instrumento a través del que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan plantear al TJUE preguntas sobre la validez de la legislación y los actos de la UE. El asunto *Standley* es un ejemplo de uso de este mecanismo, ya que, después de que un órgano jurisdiccional nacional planteara una serie de preguntas, el TJUE examinó, entre otros, la validez de la Directiva de nitratos (91/676/CEE) en virtud del principio de quien contamina paga previsto en el artículo 191 del TFUE<sup>145</sup>. De manera similar, en el asunto *Safety Hi Tech* el TJUE examinó la validez del Reglamento sobre el ozono (3093/94) [actual Reglamento n.º 2037/2000], teniendo en cuenta que el artículo 191 del TFUE prevé que la política ambiental de la UE debe tener como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado<sup>146</sup>. En el asunto *Eco-Emballages SA*, en el que se abordaba, entre otros, una cuestión relacionada con la validez de una Directiva de la Comisión adoptada en el marco de la Directiva relativa a los envases y residuos de envases (94/62/CE), se explica cómo aplicar el artículo 267 del TFUE para un acto subsidiario adoptado a escala de la UE<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> Asunto C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, apartados 47 y 48.

<sup>145</sup> Asunto C-293/97, *Standley*, apartados 51 y 52.

<sup>146</sup> Asunto C-284/95, *Safety Hi Tech*, apartados 33 a 61.

<sup>147</sup> Asuntos acumulados C-313/15 y C-530/15, *Eco-Emballages SA*.

## 4. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

### 4.1 Introducción

*Existe un requisito general por el que todos los organismos de un Estado miembro deben eliminar las consecuencias ilícitas de las vulneraciones de la legislación ambiental de la UE. Los Estados miembros también deben abstenerse de tomar medidas que puedan suponer un peligro grave para el logro de un resultado previsto en la legislación ambiental de la UE. Los Estados miembros disponen de potestad discrecional en lo relativo a la tutela judicial efectiva, siempre que respeten los principios de equivalencia y efectividad.*

155. Generalmente no bastará con un control jurisdiccional para decidir sobre la legalidad de una decisión, un acto o una omisión concretos. El órgano jurisdiccional nacional también deberá considerar la opción de aplicar tutela judicial efectiva, en ocasiones denominada recurso efectivo, para aquellos casos en los que se determine que la conducta de la autoridad pública es contraria al Derecho de la UE. Tomando como base el principio de cooperación leal previsto en el artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, el TJUE ha fijado un requisito que obliga a todos los organismos de los Estados miembros a eliminar las consecuencias ilícitas de una vulneración del Derecho de la UE<sup>148</sup>. Esta obligación de cooperación también requiere evitar las vulneraciones antes de que se produzcan, y los Estados miembros deben abstenerse de adoptar medidas que puedan suponer un peligro grave para el logro de resultados previstos en la legislación ambiental de la UE<sup>149</sup>. Por consiguiente, los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros deben prever una tutela judicial efectiva que cumpla dichos requisitos.
156. A tenor del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro determinar la regulación procesal concreta aplicable, siempre que tal regulación no sea menos favorable que la aplicable a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la UE (principio de efectividad)<sup>150</sup>. En lo relativo a este segundo principio, el TJUE también se ha apoyado en normas derivadas del artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en el que se prevé el derecho a la tutela judicial efectiva<sup>151</sup>.

<sup>148</sup> Asunto C-201/02, Wells, apartados 64 y 65.

<sup>149</sup> Asunto C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, apartado 45.

<sup>150</sup> Asunto C-201/02, Wells, apartado 67; y asunto C-420/11, Leth, apartado 38.

<sup>151</sup> Asunto C-71/14, East Sussex, apartado 52.

157. El Convenio de Aarhus también hace referencia a la tutela judicial efectiva. El artículo 9, apartado 4, estipula que los procedimientos de control jurisdiccional por los que se impugne una decisión, un acto o una omisión deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, incluida una «orden de reparación» si fuera necesario. Se trata de un requisito auxiliar a los previstos en el artículo 9, apartados 1, 2 y 3, del Convenio de Aarhus.

#### **4.2 Recursos aplicables a los vicios de procedimiento leves**

*Los vicios de procedimiento leves no requieren tutela judicial, siempre que pueda demostrarse, sin generar carga alguna para la parte que solicite el control judicial, que no tuvieron repercusiones para la decisión impugnada.*

158. En el asunto Altrip, relacionado con cuestiones de interpretación derivadas de supuestas irregularidades en la evaluación del impacto ambiental de un plan de construcción de una instalación de retención de inundaciones, el TJUE concluyó que «es preciso reconocer que no todo vicio procedimental entraña necesariamente consecuencias que puedan afectar el sentido de una decisión de esta índole»<sup>152</sup>. Determinó que no es necesario recurrir a la tutela judicial efectiva, incluida la revocación, en el caso de que la decisión impugnada hubiera sido la misma de no haberse producido el vicio de procedimiento a que se hace referencia<sup>153</sup>. No obstante, también concluyó que el demandante no tendrá que demostrar una relación causal entre el vicio de procedimiento y la decisión impugnada<sup>154</sup>, sino que serán las demás partes quienes deberán presentar pruebas de que el vicio de procedimiento no ha tenido repercusiones para el resultado<sup>155</sup>.

#### **4.3 Suspensión, revocación o anulación de decisiones o actos ilícitos, incluida la inaplicación de actos legislativos y reglamentarios**

*Los órganos jurisdiccionales nacionales deben estudiar la adopción de medidas generales o específicas para hacer frente al incumplimiento de la legislación ambiental de la UE. Dichas medidas pueden incluir la suspensión, revocación o anulación de decisiones o actos ilícitos, así como la inaplicación de actos legislativos o reglamentarios.*

159. En el asunto Wells, relacionado con la concesión de una autorización para llevar a cabo actividades de explotación minera sin haberse realizado previamente una evaluación del

<sup>152</sup> Asunto C-72/12, Altrip, apartado 49.

<sup>153</sup> Asunto C-72/12, Altrip, apartado 51.

<sup>154</sup> Asunto C-72/12, Altrip, apartados 52 a 54.

<sup>155</sup> Sin embargo, la posibilidad de no tener en cuenta los vicios de procedimiento leves para los fines de la tutela efectiva no impide que un órgano jurisdiccional pueda determinar que se ha producido un vicio de procedimiento.

impacto ambiental, el TJUE estudió el alcance de la obligación de subsanar la no realización de una evaluación del impacto ambiental. Concluyó que «las autoridades competentes están obligadas a adoptar, en el marco de sus competencias, todas las medidas generales o particulares destinadas a subsanar la omisión de la evaluación de las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente» [156]. Asimismo, señaló que «incumbe al juez nacional determinar si el Derecho interno prevé la posibilidad de revocar o suspender una autorización ya concedida con el fin de someter este proyecto a una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente»<sup>157</sup>. El TJUE consideró la suspensión o revocación de la autorización ya concedida como un paso hacia el cumplimiento de un requisito incumplido, esto es, la realización de una evaluación del impacto ambiental<sup>158</sup>.

160. En los asuntos *Boxus y Solvay*, el TJUE examinó cómo debe gestionar un órgano jurisdiccional nacional una situación en la que la legislación interna no cumpla los criterios previstos para justificar la inaplicación del requisito de realizar una evaluación del impacto ambiental. Concluyó que el órgano jurisdiccional nacional debe estar preparado para anular la legislación viciada<sup>159</sup>. En el asunto *Stadt Wiener Neustadt*, el TJUE concluyó que la legislación nacional que pueda obstaculizar la posibilidad de recibir la tutela judicial efectiva prevista en el asunto *Wells* resulta incompatible con los requisitos de la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE)<sup>160</sup>. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional verificar esta situación<sup>161</sup>.

*Algunos órganos jurisdiccionales nacionales están autorizados a limitar los efectos de la anulación de actos reglamentarios considerados como contrarios a la legislación ambiental de la UE. No obstante, únicamente pueden utilizar esta capacidad si se cumplen determinadas condiciones estrictas.*

161. En el caso de que una vulneración de la legislación ambiental de la UE requiera la anulación de actos reglamentarios (de conformidad con las competencias otorgadas a los órganos jurisdiccionales en virtud de la legislación nacional), el órgano jurisdiccional nacional podría enfrentarse al dilema de cómo limitar los posibles efectos ambientales no deseados de la anulación, especialmente si la entrada en vigor de las disposiciones de sustitución no será inmediata. El TJUE fijó una serie de criterios para abordar esta cuestión en el asunto *Inter-Environnement Wallonie*<sup>162</sup>, relacionado con un programa de

<sup>156</sup> Asunto C-201/02, *Wells*, apartado 65.

<sup>157</sup> Asunto C-201/02, *Wells*, apartado 69.

<sup>158</sup> Asunto C-201/02, *Wells*, apartado 60.

<sup>159</sup> Asuntos acumulados C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, *Boxus*, apartado 57; y asunto C-182/10, *Solvay* y otros, apartado 52.

<sup>160</sup> Asunto C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, apartados 45 a 48.

<sup>161</sup> Asunto C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, apartado 31.

<sup>162</sup> Asunto C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*.

gestión del nitrógeno jurídicamente viciado, y en el asunto *Association France Nature Environnement*<sup>163</sup>, relacionado con un decreto sobre la evaluación estratégica del impacto ambiental jurídicamente viciado. Confirmó que los órganos jurisdiccionales nacionales están autorizados a limitar los efectos jurídicos de la anulación, siempre que dicha limitación se rija por una razón imperiosa relacionada con la protección del medio ambiente.

162. No obstante, el órgano jurisdiccional nacional únicamente puede emplear su capacidad para limitar los efectos de la anulación si se cumplen los siguientes requisitos<sup>164</sup>:

- el acto nacional impugnado ha de constituir una medida de transposición adecuada del Derecho de la UE en materia de protección del medio ambiente;
- la adopción y la entrada en vigor de un nuevo acto nacional no deben permitir evitar los efectos perjudiciales para el medio ambiente que se derivan de la anulación del acto impugnado;
- la anulación debe tener como consecuencia la creación de un vacío legal por lo que respecta a la transposición que resultaría más perjudicial para el medio ambiente, puesto que la anulación conllevaría una menor protección; y
- el mantenimiento excepcional de los efectos del acto impugnado únicamente debe cubrir el tiempo estrictamente necesario para que se adopten las medidas que subsanen la irregularidad declarada.

#### **4.4 Instrucciones que requieren la adopción de las medidas omitidas**

*Las autoridades administrativas competentes deben estudiar la adopción de medidas generales o específicas para hacer frente al incumplimiento de la legislación ambiental de la UE. En caso contrario, corresponde al órgano jurisdiccional nacional competente adoptar las medidas necesarias.*

163. En el asunto *Janecek*<sup>165</sup>, el TJUE examinó una situación en la que una autoridad pública no había adoptado un plan de acción para la calidad del aire jurídicamente vinculante destinado a hacer frente a un problema de exceso de partículas en suspensión, y confirmó que un órgano jurisdiccional nacional puede obligar a la autoridad pública a adoptar un plan de estas características. Por consiguiente, este asunto refleja el papel que

<sup>163</sup> Asunto C-379/15, *Association France Nature Environnement*.

<sup>164</sup> Asunto C-379/15, *Association France Nature Environnement*, apartado 38.

<sup>165</sup> Asunto C-237/07, *Janecek*, apartados 39 a 42.

desempeñan los órganos jurisdiccionales nacionales al imponer la adopción de las medidas omitidas.

164. Los asuntos Janecek<sup>166</sup>, Client Earth<sup>167</sup> y Altrip<sup>168</sup> van todavía más allá, puesto que en ellos se indica que la función de los órganos jurisdiccionales nacionales también incluye verificar el contenido de las decisiones y de los actos para garantizar que cumplen los requisitos previstos en el Derecho de la UE. Por consiguiente, la tutela judicial efectiva debe incluir medidas que permitan subsanar las deficiencias de contenido, por ejemplo, la orden de que se revise un plan de gestión de la calidad del aire ya adoptado<sup>169</sup>.

#### **4.5 Reparación de los perjuicios ilícitos provocados por una decisión, un acto o una omisión ilícitos**

*La tutela judicial debe incluir medidas para reparar los perjuicios ilícitos provocados por una decisión, un acto o una omisión ilícitos. Dichas medidas deben abarcar tanto una compensación por los daños económicos como una reparación por los daños ilícitos para el medio ambiente.*

165. Es posible que, cuando se recurra ante los tribunales una decisión, un acto o una omisión impugnados, ya se hayan producido daños. En el asunto Wells, el TJUE concluyó que un Estado miembro debe reparar los perjuicios provocados por incumplimientos de la legislación ambiental de la UE<sup>170</sup>. En dicho asunto, el TJUE se refirió a una compensación económica para el demandante. No obstante, en la jurisprudencia posterior, en concreto en el asunto Grüne Liga Sachsen<sup>171</sup>, se prevé también una posibilidad de reparación para el propio medio ambiente (en particular cuando el cumplimiento del requisito omitido habría permitido evitar o reparar los daños ambientales).

##### **4.5.1 Reparación del perjuicio económico**

<sup>166</sup> Asunto C-237/07, Janecek, apartado 46.

<sup>167</sup> Asunto 404/13, Client Earth, apartado 58. En este asunto, relacionado con los valores límite para la calidad del aire vinculantes previstos en la Directiva sobre la calidad del aire (2008/50/UE), el TJUE determinó que «cuando un Estado miembro no ha cumplido las obligaciones resultantes del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, sin solicitar la prórroga del plazo en las condiciones previstas en el artículo 22 de dicha Directiva, corresponde al órgano jurisdiccional nacional competente, que conozca eventualmente del asunto, adoptar, frente a una autoridad nacional, cualquier medida necesaria, como puede ser un mandamiento judicial, para que dicha autoridad elabore el plan exigido por la citada Directiva en las condiciones que ésta determina».

<sup>168</sup> Asunto C-72/12, Altrip.

<sup>169</sup> Véase la nota a pie de página n.º 163.

<sup>170</sup> Asunto C-201/02, Wells, apartado 66.

<sup>171</sup> Asunto C-399/14, Grüne Liga Sachsen.

*De conformidad con el principio de la responsabilidad del Estado, el incumplimiento de los requisitos de la legislación ambiental de la UE podría otorgar a las partes interesadas el derecho a recibir una reparación por el perjuicio económico. Corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales determinar si se cumplen las tres condiciones que rigen la responsabilidad de la legislación de la UE a las que está sujeto el derecho a reparación.*

166. En el asunto Leth, relacionado con una solicitud de reparación por la supuesta devaluación de una propiedad como resultado de la expansión de un aeropuerto sin realizar previamente una evaluación del impacto ambiental, el TJUE ofreció una explicación sobre la posibilidad de recibir reparación económica por el incumplimiento de un requisito de la legislación ambiental de la UE. Confirmó que la prevención de los daños económicos estaba incluida en el objetivo de protección previsto en la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE), y que correspondía al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro determinar la regulación procesal aplicable a las peticiones de reparación, respetando los principios de equivalencia y efectividad<sup>172</sup>. Asimismo, se refirió a jurisprudencia establecida sobre la que se asienta el principio de la responsabilidad del Estado y en la que se prevé que los particulares perjudicados tienen derecho a reparación cuando se cumplen tres requisitos:

- que la norma del Derecho de la Unión infringida tenga por objeto conferirles derechos,
- que la violación de esta norma esté suficientemente caracterizada y
- que exista una relación de causalidad directa entre tal violación y el perjuicio sufrido por los particulares<sup>173</sup>.

Hizo hincapié en que debe tenerse en cuenta la naturaleza de la norma infringida, y manifestó dudas sobre el hecho de que la no realización de una evaluación del impacto ambiental pudiera ser, por sí misma, la causa de la disminución del valor de un bien inmueble<sup>174</sup>. Además, confirmó que corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si se cumplen o no los requisitos fijados para la reparación.

167. La justificación de la sentencia en el asunto Leth resulta de aplicación para otras violaciones de la legislación ambiental de la UE, en aquellos casos en los que la legislación de que se trate tenga por objetivo proteger o conceder derechos individuales, especialmente derechos de acceso a la justicia.

---

<sup>172</sup> Asunto C-420/11, Leth, apartados 36 y 38.

<sup>173</sup> Asunto C-420/11, Leth, apartado 41.

<sup>174</sup> Asunto C-420/11, Leth, apartado 46.

#### ***4.5.2 Gestión de los perjuicios ilícitos para el medio ambiente***

168. En el asunto *Grüne Liga Sachsen*, se plantearon ante el TJUE una serie de preguntas sobre la interpretación de la Directiva de hábitats (92/43/CEE) en el marco de una situación en la que ya se había construido un puente en un lugar protegido de conformidad con lo previsto en dicha Directiva sin que previamente se hubieran adoptado las salvaguardias necesarias. El TJUE solicitó y consiguió que se examinara el caso de manera retrospectiva y de la forma más similar posible a como se habría hecho en el caso de un proyecto pendiente de ejecución. Por analogía, debían cumplirse requisitos similares. Por consiguiente, debía evaluarse de manera adecuada el impacto del puente, e incluso se consideró como posible solución demoler el puente para evitar daños<sup>175</sup>. Asimismo, de la sentencia se deduce que debía facilitarse compensación por todos los daños ilícitos que ya se hubieran provocado en el lugar protegido<sup>176</sup>.
169. Cualquier perjuicio para el medio ambiente debe gestionarse de manera eficaz y de conformidad con los objetivos de la legislación ambiental de la UE aplicable<sup>177</sup>.

#### **4.6 Medidas provisionales**

*Un órgano jurisdiccional nacional que gestione un litigio regido por la legislación ambiental de la UE debe poder solicitar la adopción de medidas provisionales.*

170. Las medidas provisionales, denominadas «orden de reparación» en el artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus, permiten a un órgano jurisdiccional solicitar la inaplicación de una decisión o un acto impugnados, o pedir que se adopten medidas positivas antes de que el órgano jurisdiccional emita su sentencia definitiva. El objetivo es evitar que se produzcan daños como consecuencia de una decisión o de un acto que en última instancia podrían considerarse ilícitos.
171. En el asunto *Križan*, relacionado con la autorización de un vertedero, se planteó al TJUE la pregunta de si las disposiciones sobre el acceso a la justicia incluidas en la actual Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE) permiten la adopción de medidas

<sup>175</sup> Asunto C-399/14, *Grüne Liga Sachsen*, apartado 75.

<sup>176</sup> Esto se debe a que el TJUE solicitó que se estudiara el futuro del puente en virtud de lo previsto en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats (92/43/CEE). Dicho artículo prevé la adopción de medidas compensatorias en el caso de que se autorice la ejecución de un proyecto perjudicial por falta de soluciones alternativas y en aras del interés público general.

<sup>177</sup> Véase también el asunto C-104/15, *Comisión/Rumanía*, apartado 95, relacionado con la importancia de tener en cuenta los requisitos de resultados al gestionar los incumplimientos. Este asunto estaba relacionado con el artículo 4 y el artículo 13, apartado 2, de la Directiva relativa a los residuos de industrias extractivas (2006/21/CE).



provisionales (a pesar de que no se incluya una referencia explícita a este tipo de medidas). El TJUE concluyó que «el ejercicio del recurso previsto en el artículo 15 *bis* de la [entonces] Directiva 96/61 no permitiría prevenir con eficacia dicha contaminación si no pudiera evitarse que una instalación que haya obtenido una autorización concedida en incumplimiento de dicha Directiva continúe funcionando a la espera de una resolución definitiva acerca de la legalidad de dicha autorización. De ello se desprende que la garantía de la efectividad del derecho a ejercer un recurso previsto en el citado artículo 15 *bis* exige que los miembros del público interesado tengan el derecho a solicitar al órgano jurisdiccional o al órgano independiente e imparcial competente que adopte medidas provisionales que puedan prevenir dicha contaminación, incluida, en su caso, la suspensión temporal de la autorización impugnada»<sup>178</sup>.

172. En este mismo asunto, el TJUE también recordó que la posibilidad de adoptar medidas provisionales es un requisito general del ordenamiento jurídico de la UE. Ante la inexistencia de una normativa de la UE sobre esta materia, y de conformidad con el principio de la autonomía procesal, corresponde a los Estados miembros establecer las condiciones específicas que deben cumplirse para que se autorice la adopción de medidas provisionales.
173. El propio TJUE ha fijado criterios para responder a las solicitudes de medidas provisionales en aquellos casos en los que dispone de competencias. Las instrucciones que ha dado, especialmente en lo relativo a la legislación ambiental de la UE, se refieren a la necesidad de facilitar al TJUE una justificación a primera vista, al carácter urgente del asunto y al equilibrio de intereses<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> Asunto C-416/10, Križan, apartado 109.

<sup>179</sup> Véase, por ejemplo, el asunto C-76/08 R, Comisión/Malta, en cuyo apartado 21 se indica que la jurisprudencia establecida estipula que el órgano jurisdiccional ante el que se haya presentado una solicitud de medidas provisionales únicamente podrá emitir una orden de reparación si se ha determinado que dicha orden está justificada a primera vista, de hecho y de Derecho, y que se requiere su adopción con carácter urgente en la medida en la que, con el fin de evitar daños graves e irreparables para los intereses del demandante, debe llevarse a cabo y generar los resultados previstos antes de que se adopte una decisión sobre la acción principal. Asimismo, dicho apartado establece que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional ante el que se haya presentado una solicitud de este tipo también debe valorar los intereses en juego (véase, por ejemplo, la sentencia en el asunto C-404/04 P-R, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisión, Rec. p. I-3539 de 2005, apartado 10, y la jurisprudencia citada). En el apartado 22 se indica que las condiciones impuestas por esta vía son acumulativas, de modo que deberá denegarse toda solicitud de medidas provisionales que no cumpla una de ellas (véase, por ejemplo, el asunto Technische Glaswerke Ilmenau/Comisión, apartado 11, y la jurisprudencia citada).

## 5. GASTOS PROCESALES

### 5.1. Introducción

*Los Estados miembros deben garantizar que los procedimientos de control jurisdiccional relacionados con decisiones, actos y omisiones impugnados vinculados con la legislación ambiental de la UE no tienen un costo prohibitivo.*

174. El coste de los procedimientos de control jurisdiccional podría ser un importante elemento disuasorio a la hora de impugnar un asunto ante un órgano jurisdiccional nacional. Esto se aplica especialmente a los asuntos relacionados con el medio ambiente, cuyo objetivo suele ser la protección de intereses públicos generales sin que se prevea recibir beneficios económicos. De hecho, es posible que, tras comparar los posibles beneficios de la impugnación con el riesgo de incurrir en gastos procesales elevados, las partes interesadas decidan no solicitar el control jurisdiccional incluso en casos suficientemente justificados.
175. Para contrarrestar el posible efecto disuasorio de los gastos procesales, el Convenio de Aarhus, en su artículo 9, apartado 4, prevé que los procedimientos de recurso a los que se refiere el artículo 9, apartados 1, 2 y 3, no tendrán un costo prohibitivo. Puesto que se trata de un requisito complementario a lo previsto en el artículo 9, apartados 1, 2 y 3, del Convenio de Aarhus, la disposición sobre el costo incluida en el artículo 9, apartado 4, se aplica a todos los tipos de recursos judiciales relacionados con la legislación ambiental de la UE incluidos en el ámbito de aplicación de dichos apartados<sup>180</sup>.
176. Determinadas directivas de la UE incluyen un requisito explícito relacionado con los gastos procesales basado en lo previsto en el artículo 9, apartado 4<sup>181</sup>. Se dispone de jurisprudencia del TJUE en la que se interpretan las disposiciones sobre gastos procesales incluidas en la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) y la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE)<sup>182</sup>, fundamentadas en ambos casos en la disposición sobre esta cuestión que figura en el artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus.
177. Asimismo, en el asunto *Edwards y Pallikaropoulos*, el TJUE determinó que el requisito de que el procedimiento no deberá tener un costo prohibitivo «forma parte, en el ámbito del medio ambiente, del respeto de la tutela judicial efectiva, consagrada en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como del principio

<sup>180</sup> Véase también el asunto C-268/06, *Impact*, apartado 51.

<sup>181</sup> Artículo 11, apartado 4, de la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE); artículo 25, apartado 4, de la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE); y artículo 23 de la Directiva Seveso III (2012/18/UE).

<sup>182</sup> Asunto C-427/07, *Comisión/Irlanda*; asunto C-260/11, *Edwards y Pallikaropoulos*; y asunto C-530/11, *Comisión/Reino Unido*.

de efectividad, según el cual la regulación procesal de las acciones destinadas a garantizar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables no debe hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión»<sup>183</sup>. Por consiguiente, debe diseñarse un régimen de costes que garantice el ejercicio efectivo de los derechos otorgados por la UE.

178. En este sentido, el TJUE ha elaborado una serie de criterios con miras a evitar que el costo de un litigio sea prohibitivo.

## 5.2. Criterios para evaluar si el costo resulta prohibitivo

*El requisito de que el costo de los procedimientos de control jurisdiccional no sea prohibitivo está sujeto a interpretación a escala de la UE. Está relacionado con todos los costes que genera la participación en un procedimiento, incluidas las garantías financieras que debe presentar el demandante, y resulta de aplicación para todas las fases del proceso judicial. Los demandantes tienen derecho a una previsibilidad razonable en lo relativo a los gastos procesales a los que se exponen. En aquellos casos en los que el órgano jurisdiccional nacional esté capacitado para determinar el costo que deberá asumir un demandante cuyas alegaciones hayan sido desestimadas, podrían tenerse en cuenta cuestiones subjetivas relacionadas con el demandante, al tiempo que se garantiza que los gastos procesales no son objetivamente desmesurados.*

### A) Órganos jurisdiccionales nacionales y disposiciones sobre los gastos procesales

179. El artículo 3, apartado 8, del Convenio de Aarhus estipula que no deberá verse afectada en forma alguna la capacidad de los órganos jurisdiccionales nacionales para imponer gastos procesales de una cuantía razonable al término de un procedimiento judicial. La jurisprudencia del TJUE también confirma que la disposición sobre los gastos procesales no impide que los órganos jurisdiccionales puedan dictar una condena en costas<sup>184</sup>.
180. Sin embargo, a tenor del artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus, el costo no puede ser prohibitivo. En este sentido, el TJUE ha indicado que la interpretación del concepto «prohibitivo» no puede corresponder exclusivamente al Derecho nacional, sino que, en aras de una aplicación uniforme del Derecho de la UE y del principio de igualdad, debe facilitarse una interpretación autónoma y uniforme aplicable en toda la Unión<sup>185</sup>.
181. Asimismo, señaló que el requisito previsto en la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) y la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE) por el que se establece que el costo de los procedimientos no debe ser prohibitivo «implica

<sup>183</sup> Asunto C-260/11, Edwards y Pallikaropoulos, apartado 33.

<sup>184</sup> Asunto C-427/07, Comisión/Irlanda, apartado 92.

<sup>185</sup> Asunto C-260/11, Edwards y Pallikaropoulos, apartados 29 y 30.

que no se impida a las personas a las que se refieren dichas disposiciones promover o proseguir un recurso judicial comprendido en el ámbito de aplicación de tales artículos debido a la carga económica que de ello podría resultar»<sup>186</sup>.

182. El TJUE ha examinado cómo se consagra en el Derecho nacional la disposición relativa a los gastos procesales. El TJUE ha afirmado que su transposición<sup>187</sup> debería garantizar al demandante una previsibilidad razonable en cuanto a si deberá pagar el costo del procedimiento judicial que promueve y en lo que se refiere a su cuantía<sup>188</sup>.
183. El TJUE ha señalado que la disposición sobre los gastos procesales debe interpretarse teniendo en cuenta todos los gastos derivados de la participación en procedimientos judiciales<sup>189</sup>. Por consiguiente, deben tenerse en cuenta todos los costes en que incurre la parte interesada, incluidos los costes de representación letrada, las tasas judiciales, los costes de las pruebas y las tasas de los expertos.
184. Asimismo, en lo relativo a las medidas provisionales, el TJUE ha aclarado que la disposición sobre los gastos procesales también resulta de aplicación para los costes financieros derivados de las medidas que podría imponer el órgano jurisdiccional nacional como condición para que se apruebe la adopción de medidas provisionales en el contexto de litigios vinculados con la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) y la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE)<sup>190</sup>. Más concretamente, ha examinado los costes relacionados con las garantías financieras que debe facilitar el demandante (por ejemplo, fianzas o compromisos de participar en los daños) para reparar los retrasos producidos en un proyecto como resultado de un recurso judicial desestimado. Por un lado, declaró que el requisito de que el costo de los procedimientos no sea prohibitivo no puede interpretarse en el sentido de que se opone directamente a la aplicación de una garantía financiera, en el caso de que dicha garantía venga establecida por el Derecho nacional<sup>191</sup>. Por otro lado, señaló que «corresponde al juez que resuelve al respecto cerciorarse de que el riesgo económico que de ello resulta para el demandante también está incluido en los distintos costes generados por el proceso, cuando dicho juez aprecia que el procedimiento no tiene un coste excesivamente oneroso»<sup>192</sup>.
185. Existe un criterio adicional relacionado con los asuntos a los que se aplica la disposición sobre los gastos procesales. El TJUE ha aclarado que se aplica a todas las fases de los

---

<sup>186</sup> Asunto C-260/11, Edwards y Pallikaropoulos, apartado 35.

<sup>187</sup> La jurisprudencia citada se refiere a la disposición sobre el costo recogida en la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) y la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE), sujetas a la obligación de transposición aplicable a las directivas.

<sup>188</sup> Asunto C-530/11, Comisión/Reino Unido, apartado 58.

<sup>189</sup> Asunto C-427/07, Comisión/Irlanda, apartado 92.

<sup>190</sup> Asunto C-530/11, Comisión/Reino Unido, apartado 66. Por analogía, también se aplica a la Directiva Seveso III (2012/18/UE).

<sup>191</sup> Asunto C-530/11, Comisión/Reino Unido, apartado 67.

<sup>192</sup> Asunto C-530/11, Comisión/Reino Unido, apartado 68.

procedimientos, es decir, tanto a los procedimientos en primera instancia como a los recursos de apelación o de segunda apelación<sup>193</sup>.

*b) Aplicación del principio de quien pierde paga y otros enfoques de reparto de los costes*

186. El TJUE ha examinado cómo deben aplicar el principio de quien pierde paga los órganos jurisdiccionales nacionales al emitir solicitudes de pago de los gastos procesales para demandantes cuyas alegaciones sobre el medio ambiente hayan sido desestimadas. Este principio prevé que un órgano jurisdiccional nacional puede obligar a la parte que resulte perdedora en un litigio a soportar el costo total del procedimiento, incluidos los gastos en que haya incurrido la otra parte. La jurisprudencia prevé que la decisión sobre los gastos procesales adoptada por el órgano jurisdiccional nacional debe tener en cuenta tanto elementos objetivos como subjetivos. Dicha jurisprudencia también rechaza la idea de que el hecho de que un demandante presente un recurso jurídico implica que su costo no le resulta prohibitivo<sup>194</sup>.
187. Los elementos subjetivos incluyen:
- la situación financiera del interesado,
  - el hecho de que el demandante tenga una posibilidad de éxito razonable,
  - la importancia de lo que está en juego para el demandante y para la protección del medio ambiente,
  - la complejidad de la legislación aplicable y del procedimiento, y
  - el posible carácter temerario del recurso en sus diferentes fases<sup>195</sup>.
188. Además de estudiar la situación individual del demandante (examen subjetivo) y los hechos concretos a los que se refiere asunto, los órganos jurisdiccionales nacionales deben llevar a cabo un examen objetivo para garantizar que los gastos procesales son razonables desde un punto de vista objetivo. El TJUE ha hecho especial hincapié en esta cuestión en lo relativo a los particulares y las asociaciones que desempeñan un papel activo en la defensa del medio ambiente<sup>196</sup>. Por consiguiente, el costo de un procedimiento no debe superar la capacidad financiera del interesado, y siempre debe ser razonable desde un punto de vista objetivo<sup>197</sup>.
189. Para aquellos casos en los que resulte de aplicación el principio de quien pierde gana, podría ser recomendable utilizar un enfoque de reparto de los costes que incluyan una limitación de los mismos. Dicho enfoque permite una mayor previsibilidad de los gastos

---

<sup>193</sup> Asunto C-260/11, Edwards y Pallikaropoulos, apartados 45 y 48.

<sup>194</sup> Asunto C-260/11, Edwards y Pallikaropoulos, apartado 43.

<sup>195</sup> Asunto C-260/11, Edwards y Pallikaropoulos, apartado 42.

<sup>196</sup> Asunto C-260/11, Edwards y Pallikaropoulos, apartado 40.

<sup>197</sup> Asunto C-530/11, Comisión/Reino Unido, apartado 47.

procesales a los que se expone el individuo, así como un mayor control sobre ellos. Incluye un mecanismo (denominado «medida de protección en materia de costas») por el que, al inicio del procedimiento, se fija un límite para los gastos que deberá abonar un demandante en caso de resultar perdedor, y, como contrapartida, la cuantía máxima de los gastos incurridos que podrá recuperar si resulta ganador. Cuando la fijación de límites es unidireccional, únicamente se limitan los gastos procesales que deberá sufragar el demandante en caso de resultar perdedor, lo que supone una previsibilidad adicional en lo relativo al riesgo financiero. Sin embargo, cuando la fijación de límites es bidireccional, también se fija un máximo para la cuantía que deberá abonar la autoridad pública al demandante en caso de que resulte ganador, y será el demandante quien soporte el resto de gastos incurridos.

190. En el asunto Comisión/Reino Unido, el TJUE examinó un sistema de limitación de costes y señaló que, en principio, la posibilidad de que el juez que conoce del asunto conceda una medida de protección en materia de costas garantiza una mayor previsibilidad del coste del proceso, además de contribuir al cumplimiento del requisito de evitar un costo prohibitivo<sup>198</sup>. No obstante, indicó que determinadas características específicas de los sistemas empleados por los Estados miembros para limitar los gastos procesales, como la ausencia de una obligación de conceder protección en aquellos casos en los que el costo del procedimiento no sea objetivamente razonable y la imposibilidad de facilitar protección en casos relacionados exclusivamente con un interés concreto del demandante, hacían que dichos métodos no permitieran garantizar el cumplimiento del requisito de que el costo no sea prohibitivo.
191. El razonamiento aplicado por el TJUE en el asunto Comisión/Reino Unido para un sistema concreto de limitación de costes resulta aplicable, por analogía, a otros enfoques de reparto de los costes. Por consiguiente, cuando un órgano jurisdiccional nacional esté capacitado para pedir a cada una de las partes que soporte sus propios gastos procesales (asignación de los costes propios), incluido el demandante que ha resultado ganador, debe tener en cuenta el criterio fijado por el TJUE de que los costes del procedimiento deben ser objetivamente razonables. Cabría considerarse que obligar a soportar sus propios gastos procesales a un demandante en materia ambiental que haya resultado ganador es ilógico de por sí y contrario a los requisitos previstos en el artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus, en el que se prevé que los procedimientos deben ser objetivos y equitativos.
192. El desplazamiento de costes unidireccional es un enfoque de reparto de costes que permite que el demandante en un asunto relacionado con el medio ambiente que resulte ganador pueda recuperar los gastos procesales incurridos (al igual que en virtud del principio de quien pierde paga), pero que también permite que la parte perdedora se vea eximida, total o parcialmente, de pagar los gastos incurridos por la otra parte. El desplazamiento de costes podría conllevar que el Estado soporte parte de los gastos procesales del demandante que resulta perdedor, por ejemplo, si se considera que el litigio reviste un interés público significativo. Por

---

<sup>198</sup> Asunto C-530/11, Comisión/Reino Unido, apartado 54.

consiguiente, el desplazamiento de costes unidireccional podría incluir elementos que permitan subsanar posibles deficiencias de otros enfoques de reparto de los costes (en lo relativo a la necesidad de que los costes sean objetivamente razonables y de que los procedimientos sean objetivos y equitativos).

193. Algunos sistemas de desplazamiento de costes están sujetos a determinadas condiciones con el fin de limitar su empleo, y el órgano jurisdiccional nacional encargado de repartir los costes debe aplicar criterios como la importancia del asunto, el impacto para el medio ambiente, la gravedad de la violación del Derecho o la conducta de las partes. Sin embargo, una potestad discrecional demasiado amplia podría resultar perjudicial para la previsibilidad de los costes, un elemento identificado como importante en la jurisprudencia del TJUE, especialmente cuando los procedimientos judiciales conllevan honorarios de abogados de un importe elevado. También podría hacer que el sistema no cumpla el objetivo general de que los costes deben ser objetivamente razonables<sup>199</sup>.

### 5.3 Asistencia letrada

194. El artículo 9, apartado 5, del Convenio de Aarhus requiere que las partes contratantes contemplen el establecimiento de mecanismos de asistencia apropiados cuyo objetivo sea eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que dificulten el acceso a la justicia. Dicho artículo no prevé la obligación de crear un sistema de asistencia letrada, y el Derecho derivado de la UE en materia de medio ambiente no incluye disposiciones a este respecto. Por consiguiente, los Estados miembros pueden elegir si desean o no establecer un sistema de asistencia letrada que contribuya a la reducción del riesgo de incurrir en gastos procesales al incoar procedimientos relacionados con el medio ambiente. No obstante, es posible que un sistema de asistencia letrada no permita demostrar, por sí solo, que los costes son prohibitivos, en caso de que el acceso a asistencia letrada se determine en función de los medios de que se dispone y únicamente se encuentre a disposición de los individuos. Esto se debe a que el requisito de que el costo no sea prohibitivo se aplica tanto a los individuos con capacidad de pago como a las asociaciones.
195. Asimismo, cabe recordar que el artículo 47, párrafo tercero, de la Carta de los Derechos Fundamentales estipula que «[s]e prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia». Esta disposición permite a los Estados miembros elegir libremente los medios que utilizarán para garantizar asistencia letrada a los litigantes, con miras a que puedan hacer efectivo su derecho de acceso a un órgano jurisdiccional. Por consiguiente, los Estados miembros disponen de libertad para constituir sus sistemas de asistencia letrada como consideren apropiado. Algunos ejemplos son el acceso a asesoramiento precontencioso, la asistencia letrada y la representación ante los tribunales, así como la exención de soportar los gastos procesales o la facilitación de asistencia para su pago. El derecho a

---

<sup>199</sup> Asunto C-530/11, Comisión/Reino Unido, apartado 47.

asistencia letrada no es absoluto y puede estar sujeto a restricciones, al igual que el derecho a acceder a un tribunal. Por consiguiente, los Estados miembros dispondrán de libertad para imponer condiciones a la facilitación de asistencia letrada que se basen, por ejemplo, en las posibilidades de éxito del solicitante en el procedimiento. No obstante, dichas condiciones no deberán privar a los individuos de su derecho a la «efectividad del acceso a la justicia»<sup>200</sup>.

## **6. FIJACIÓN Y RESPETO DE LOS PLAZOS Y EFICACIA DE LOS PROCEDIMIENTOS**

*Los Estados miembros tienen derecho a fijar plazos específicos razonables dentro de los que los demandantes en asuntos relacionados con el medio ambiente puedan solicitar control jurisdiccional. En virtud de lo previsto en el artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus, los Estados miembros deben garantizar que los procedimientos de control jurisdiccional se lleven a cabo con diligencia.*

196. Existen dos tipos de elementos relacionados con los plazos que deben tenerse en cuenta en lo relativo al acceso a la justicia en materia de medio ambiente: los requisitos que estipulan que los demandantes en asuntos relacionados con el medio ambiente deben presentar sus recursos en un plazo determinado y los requisitos de que los procedimientos de control jurisdiccional deben llevarse a cabo con diligencia.
197. En el asunto Stadt Wiener Neustadt, el TJUE confirmó que la fijación de plazos razonables para la presentación de recursos, en interés de la seguridad jurídica, es compatible con el Derecho de la Unión. Esta medida protege tanto al particular como a la administración interesados<sup>201</sup>.
198. El respeto de los plazos previstos para los procedimientos judiciales sirve como garantía de que el control jurisdiccional resultará efectivo. Por consiguiente, el artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus estipula que los procedimientos a los que se hace referencia en el artículo 9, apartados 1, 2 y 3, deben realizarse con diligencia.
199. La conclusión de los procedimientos a tiempo tiene diversas ventajas. Permite ofrecer seguridad jurídica y resolver litigios sin que se produzcan retrasos indebidos. Los procedimientos de excesiva duración suelen generar gastos procesales más significativos, lo que conlleva un aumento de la carga financiera que recae sobre las partes implicadas en un contencioso jurídico. También pueden generar retrasos en proyectos y en otras actividades económicas que en última instancia se consideren lícitos. Habida cuenta de lo anterior, la realización de los procedimientos de manera diligente no solo beneficia a los

<sup>200</sup> Véase el documento titulado «Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales», apartado 47, párrafo tercero.

<sup>201</sup> Asunto C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, apartado 41.



demandantes en asuntos relacionados con el medio ambiente, sino también a todas las partes implicadas en un contencioso jurídico, incluidos los operadores económicos.

200. El requisito previsto en el artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus de que los procedimientos se realicen con diligencia no es lo suficientemente claro e incondicional como para que pueda aplicarse directamente, por lo que debe transponerse al Derecho nacional para su entrada en funcionamiento.
201. También se prevé una obligación general de garantizar que los procedimientos tienen una duración razonable en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales, que se corresponde con el artículo 6, apartado 1, del Convenio Europeo de Derechos Humanos, relativo al derecho a un proceso equitativo.

## 7. INFORMACIÓN PRÁCTICA

*Es necesario facilitar a los ciudadanos información práctica sobre el acceso a los procedimientos de control jurisdiccional.*

202. De conformidad con lo previsto en el artículo 9, apartado 5, del Convenio de Aarhus, cada parte contratante «velará por que se informe el público de la posibilidad que se le concede de iniciar procedimientos de recurso [...] judicial». La obligación de informar a los ciudadanos sobre sus derechos de acceso a la justicia también se tuvo en cuenta en determinados actos del Derecho derivado de la UE por los que se transponen los requisitos fijados en el Convenio de Aarhus<sup>202</sup>. Dicha obligación se aplica a los procedimientos incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartados 1, 2 y 3, del Convenio.
203. En lo relativo a la obligación recogida en el artículo 11, apartado 5, de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE)<sup>203</sup>, el TJUE puso de relieve en la sentencia en el asunto Comisión/Irlanda que «la obligación de poner a disposición del público una información práctica relativa al acceso a las vías de recurso administrativas y judiciales [...] debe analizarse como una obligación de resultado preciso por cuyo cumplimiento deben velar los Estados miembros»<sup>204</sup>. Asimismo, señaló que «[a] falta de dispositivos legales o reglamentarios específicos relativos a la información sobre los derechos ofrecidos al público, no se puede considerar que la mera puesta a disposición mediante publicación en papel o por vía electrónica de las normas relativas a las vías de recurso administrativa y judicial y el posible acceso a las resoluciones judiciales garanticen de manera suficientemente clara y precisa que el público interesado esté en condiciones de conocer su derecho al acceso a la justicia en materia medioambiental»<sup>205</sup>.
204. Los Estados miembros disponen de una amplia libertad para decidir cómo cumplir este requisito. Sin embargo, en el asunto Comisión/Irlanda se concluye que no basta con que los Estados miembros publiquen exclusivamente normas nacionales sobre el acceso a la justicia y sobre la accesibilidad de las decisiones pertinentes de los órganos jurisdiccionales nacionales. El hecho de que el TJUE se refiera a la necesidad de garantizar que los individuos afectados conocen sus derechos de acceso a la justicia de manera clara y precisa es indicativo de la necesidad de que los Estados miembros determinen los siguientes elementos: quiénes serán los destinatarios de la información, cuál será el contenido de la misma y cómo se presentará.

<sup>202</sup> Por ejemplo, véase el artículo 11, apartado 5, de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE).

<sup>203</sup> Anteriormente, artículo 10, apartado 6, de la Directiva 85/337/CEE.

<sup>204</sup> Asunto C-427/07, Comisión/Irlanda, apartado 97 (énfasis del autor).

<sup>205</sup> Asunto C-427/07, Comisión/Irlanda, apartado 98.

205. En lo relativo a los destinatarios, debe garantizarse que la información puede llegar a un público amplio y representativo. Podría no ser suficiente con facilitar información práctica en un sitio web, habida cuenta de que un porcentaje importante de la población podría carecer de acceso a recursos basados en la red. Si bien se trata de una herramienta eficaz y eficiente, debe complementarse con otras medidas.
206. En lo relativo al contenido, la información sobre el procedimiento de control debe incluir todos los aspectos importantes, con miras a ayudar a los individuos a decidir si desean o no incoar un procedimiento ante los tribunales.
207. La información debe ser completa, precisa y actualizada<sup>206</sup>, además de poner de relieve los cambios más importantes observados en los procedimientos de control. El empleo de información obsoleta o desvirtuada puede tener consecuencias graves, por lo que deben tomarse medidas para evitar estas situaciones. Deben abordarse todas las fuentes de Derecho empleadas para fijar las condiciones de acceso, incluida la jurisprudencia nacional en caso de que desempeñe un papel importante.
208. En lo relativo a cómo se presenta, la información debe ser clara y resultar comprensible para no juristas.
209. En este contexto, también resulta pertinente el artículo 3, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en el que se prevé que «[c]ada Parte favorecerá la educación ecológica del público y lo concienciará respecto de los problemas medioambientales a fin de que sepa cómo proceder para tener acceso a la información, participar en la toma de decisiones y recurrir a la justicia en materia medioambiental».

---

<sup>206</sup> Véase también la información disponible sobre el acceso a la justicia a través del Portal Europeo de e-Justicia, que los Estados miembros deben actualizar regularmente. [https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-es.do](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-es.do)

## D. CONCLUSIÓN

210. El análisis realizado demuestra que, según la interpretación del TJUE, los requisitos actualmente previstos en el acervo de la UE, especialmente aquellos que se desprenden del Derecho derivado de la UE en materia de medio ambiente y de los compromisos internacionales, configuran un marco uniforme para el acceso a la justicia en lo relativo a asuntos vinculados con el medio ambiente. Los requisitos existentes abordan todos los elementos fundamentales de este ámbito, de modo que se garantiza que los miembros del público, incluidas las ONG medioambientales, tienen derecho a incoar un procedimiento ante un órgano jurisdiccional nacional, así como a que se examinen correctamente los asuntos y puedan recibir tutela judicial efectiva. Además, las sentencias emitidas durante la última década demuestran la importancia que concede el TJUE a los órganos jurisdiccionales nacionales como medio para garantizar la efectividad del Derecho de la UE. Los asuntos incoados ante los órganos jurisdiccionales nacionales no solo son una vía para recurrir decisiones, actos y omisiones de las autoridades públicas de los Estados miembros en virtud de la legislación ambiental de la UE. A través de las cuestiones prejudiciales realizadas en aplicación del artículo 267 del TFUE, también pueden permitir que el TJUE emita una sentencia sobre la interpretación y la validez de los actos de la UE.
211. La presente comunicación facilita el acceso a los órganos jurisdiccionales nacionales mediante la explicación y la interpretación de los requisitos jurídicos existentes. Por consiguiente, contribuye a una mejor aplicación del Derecho de la UE. Su objetivo es ayudar a los Estados miembros, a los órganos jurisdiccionales nacionales, a los profesionales de la Justicia y a los ciudadanos. La Comisión llevará a cabo con interés un seguimiento sobre cómo utilizan la comunicación los beneficiarios previstos y sobre cómo evoluciona en toda la UE el acceso a la justicia en asuntos vinculados con el medio ambiente.
212. El TJUE seguirá desempeñando una labor fundamental de interpretación del Derecho de la UE relacionado con el acceso a la justicia en asuntos vinculados con el medio ambiente, especialmente con miras al cumplimiento de los requisitos derivados del artículo 19, apartado 1, del TUE, relativo a la tutela judicial efectiva. En este sentido, la jurisprudencia existente refleja los valiosos resultados de la cooperación entre el TJUE y los órganos jurisdiccionales nacionales en el contexto del artículo 267 del TFUE. Se espera que esta tendencia se mantenga en un futuro. La Comisión realizará un seguimiento detallado y evaluará la nueva jurisprudencia que emita el TJUE en relación con este ámbito, y contemplará la actualización de esta Comunicación en el futuro en caso de que resulte necesario.

**ANEXO I: Jurisprudencia del TJUE relativa al acceso a la justicia en asuntos vinculados con el medio ambiente:**

Sentencia de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania, C- 361/88, EU:C:1991:224

Sentencia de 17 de octubre de 1991, Comisión/Alemania, C-58/89, EU:C:1991:391

Sentencia de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld, C-72/95, EU:C:1996:404

Sentencia de 14 julio de 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352

Sentencia de 29 de abril de 1999, Standley, C-293/97, EU:C:1999:215

Sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, C-374/98, EU:C:2000:670

Sentencia de 7 de enero de 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12

Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenzee, C-127/02, EU:C:2004:482

Sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C- 432/05, EU:C:2007:163

Sentencia de 25 de julio de 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447

Sentencia de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223

Sentencia de 3 de julio de 2008, Comisión/Irlanda, C-215/06, EU:C:2008:380

Sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda, C-427/07, EU:C:2009:457

Sentencia de 30 de abril de 2009, Mellor, C-75/08, EU:C:2009:279

Sentencia de 15 de octubre de 2009, Djurgården, C-263/08, EU:C:2009:631

Sentencia de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz, C-115/09, EU:C:2011:289

Sentencia de 18 octubre de 2011, Boxus, asuntos acumulados C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, EU:C:2011:667

Sentencia de 8 de marzo de 2011, LZ I, C-240/09, EU:C:2011:125

Sentencia de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu, C-165 a C-167/09, EU:C:2011:348

Sentencia de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros, C-182/10, EU:C:2012:82

Sentencia de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie, C-41/11, EU:C:2012:103

Sentencia de 15 de enero de 2013, Križan, C-416/10, EU:C:2013:8

Sentencia de 14 de marzo de 2013, Leth, C-420/11, EU:C:2013:166

Sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221

Sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit, C-583/11P, EU:C:2013:625

Sentencia de 7 de noviembre de 2013, Altrip, C-72/12, EU:C:2013:712

Sentencia de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal y Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853

Sentencia de 13 de febrero de 2014, Comisión/Reino Unido, C-530/11, EU:C:2014:67

Sentencia de 19 de noviembre de 2014, Client Earth, C-404/13, EU:C:2014:2382

Sentencia de 6 de octubre de 2015, East Sussex, C-71/14, EU:C:2015:656

Sentencia de 15 de octubre de 2015, Comisión/Alemania, C-137/14, EU:C:2015:683

Sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen, C-399/14, EU:C:2016:10

Sentencia de 21 de julio de 2016, Comisión/Rumanía, C-104/15, EU:C:2016:581

Sentencia de 15 de octubre de 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:683

Sentencia de 28 de junio 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603

Sentencia de 8 de noviembre de 2016, LZ II, C-243/15, EU:C:2016:838

Sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859

Sentencia de 17 de noviembre de 2016, Stadt Wiener Neustadt C-348/15, EU:C:2016:882

Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 24 de abril de 2008 en el asunto Comisión/Malta, C-76/08 R, EU:C:2008:252

Dictamen 1/09, *Creación de un sistema unificado de resolución de litigios en materia de patentes*, EU:C:2011:123

## **ANEXO II: Actos en vigor de la UE a los que se hace referencia**

Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres («la Directiva hábitats») (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura («la Directiva sobre nitratos») (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1).

Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases («la Directiva sobre los residuos de envase») (DO L 365 de 31.12.1994, p. 10).

Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano («la Directiva sobre el agua potable») (DO L 330 de 5.12.1998, p. 32). Sustituye a la Directiva 80/778/CEE.

Reglamento (CE) n.º 2037/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono («el Reglamento sobre el ozono») (DO L 244 de 29.9.2000, p. 1). Sustituye al Reglamento (CE) n.º 3093/94.

Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas («la Directiva marco sobre el agua») (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente («la Directiva de evaluación ambiental estratégica» o «la Directiva EAE») (DO L 197 de 21.7.2001, p. 30).

Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo («la Directiva sobre el acceso público a la información medioambiental») (DO L 41 de 14.2.2003, p. 26).

Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo («la Directiva sobre participación pública») (DO L 156 de 25.6.2003, p. 17).

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

medioambientales («la Directiva sobre responsabilidad medioambiental») (DO L 143 de 30.4.2004, p. 56).

Decisión del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (2005/370/CE) (DO L 124 de 17.5.2005, p. 1).

Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente («el Reglamento de Aarhus») (DO L 264 de 25.9.2006, p. 13).

Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE («la Directiva sobre las aguas de baño») (DO L 64 de 4.3.2006, p. 37).

Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE («la Directiva de residuos mineros») (DO L 102 de 11.4.2006, p. 15).

Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire) («la Directiva Inspire») (DO L 108 de 25.4.2007, p. 1).

Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO C 303 de 14.12.2007, p. 17).

Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa («la Directiva sobre calidad del aire») (DO L 152 de 11.6.2008, p. 1).

Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas («Directiva marco de residuos») (DO L 312 de 22.11.2008, p. 3).

Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres («la Directiva sobre las aves silvestres») (DO L 20 de 26.1.2010, p. 7).

Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) («la Directiva sobre las emisiones industriales») (DO L 334 de 17.12.2010, p. 17).

Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados



sobre el medio ambiente («la Directiva de evaluación del impacto ambiental») (DO L 26 de 28.1.2012, p. 1). Sustituye a la Directiva 85/337/CEE.

Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE («la Directiva Seveso III» o «Directiva sobre riesgos inherentes a los accidentes graves») (DO L 197 de 24.7.2012, p. 1).

Recomendación de la Comisión, de 11 de junio de 2013, sobre los principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización en los Estados miembros en caso de violación de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión (2013/396/UE) («la Recomendación de la Comisión sobre el recurso colectivo») (DO L 201 de 26.7.2013, p. 60).

Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE («la Directiva sobre techos nacionales de emisión» o «Directiva NEC») (DO L 344 de 17.12.2016, p. 1).