

SEMINARIO: EL DERECHO AMBIENTAL DE LA UE Y EL JUEZ ESTATAL

Cátedra Jean Monnet de Derecho ambiental de la UE
Escuela Judicial de Barcelona, CGPJ

CASOS 3 y 4: Acceso a la justicia en medio ambiente (I): Fundamentos jurídicos

Dr. Alex Peñalver i Cabré, Universitat de Barcelona

Contenido

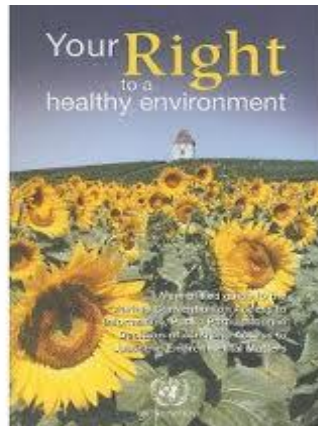
1. Fundamentos de la tutela judicial del medio ambiente
 1. Derecho internacional
 2. Derecho UE
 3. Derecho español
2. Los tres recursos judiciales del Convenio de Aarhus y su recepción en el derecho europeo y español
 1. Para la tutela del derecho de acceso a la información ambiental
 2. Para impugnar la legalidad de cualquier decisión, acción u omisión administrativa
 3. Para aplicar la legislación ambiental

1. Fundamentos de la tutela judicial del medio ambiente

1.1 Derecho internacional

➤ **Convenio Internacional sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (25 de junio de 1998).**

- Reconocimiento subjetivo y objetivo del derecho humano al medio ambiente (art. 1).
 - Interés legítimo colectivo.
 - Interés público con participación pública para la aplicación de la legislación ambiental.



1. Fundamentos de la tutela judicial del medio ambiente

1.1 Derecho internacional

- El **acceso a la justicia** como uno de los tres mecanismos (“pilares”) para la protección del derecho humano al medio ambiente.



- Un **mínimo**, no un techo: el Convenio establece unos estándares mínimos sin impedir a las partes adoptar medidas más protectoras.
- **Protección real y efectiva**: la efectividad como característica principal de la protección judicial del derecho humano al medio ambiente.
- **No discriminación**: se prohíbe discriminar por motivos de nacionalidad, ciudadanía o domicilio.
- **No penalizaciones**: por el ejercicio de los derechos ambientales

1. Fundamentos de la tutela judicial del medio ambiente

1.1 Derecho internacional

➤ Tres recursos:

- Para la tutela del **derecho de acceso a la información ambiental**: público.
- Para **impugnar** la legalidad (de fondo y de procedimiento) de **cualquier decisión, acción o omisión administrativa** sobre las actividades autorizadas: público interesado.
- Para **aplicar el derecho ambiental frente las vulneraciones de particulares o autoridades públicas**: público.

1. Fundamentos de la tutela judicial del medio ambiente

1.1 Derecho internacional

- **Requerimientos generales** de los tres recursos:
 - Pretensiones (“**remedies**”) **suficientes y efectivas.**
 - **Procedimientos objetivos, equitativos y rápidos.**
 - **Costes no prohibitivos** y mecanismos para **eliminar o reducir las barreras económicas** o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia.



1. Fundamentos de la tutela judicial del medio ambiente

1.2 Derecho de la UE

➤ Derecho humano al medio ambiente

- **Interés público de protección del medio ambiente** (art. 37 Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000) :
“A high level of environmental protection and the improvement of the quality of the environment must be integrated into the policies of the Union and ensured in accordance with the principle of sustainable development.
- **Derecho humano al medio ambiente:** Convenio de Aarhus Aarhus (Decision del Consejo 2005/370, de 17 de febrero (DOCE L-124, 17 de mayo de 2005).
- El acceso a la justicia para la protección del derecho humano al medio ambiente como un mecanismo para garantizar la **aplicación de la legislación ambiental**.

1. Fundamentos de la tutela judicial del medio ambiente

1.2 Derecho de la UE

➤ Principio de protección real y efectiva

- Convenio de Aarhus.
- Normativa de adaptación al Convenio de Aarhus:
 - Directiva 2003/4/EC CE del Parlamento y del Consejo, de 28 de enero relativa al acceso del público a la información medioambiental.
 - Directiva 2010/75, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación (versión refundida). Deroga la Directiva 2008/1, de 15 de enero, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (versión codificada).
 - Directiva 2011/92, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (texto codificado).
 - Reglamento (CE) 1367/2006 del Parlamento y del Consejo de 6 de septiembre, relativo a la aplicación, las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- Derecho a **la tutela judicial efectiva** (art. 47.1 Carta de Derechos Fundamentales de la UE y art. 19.1 TUE).
 - la regulación procesal de estos recursos no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de Derecho interno (**principio de equivalencia**).
 - ni hacer en la práctica imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (**principio de efectividad**).

1. Fundamentos de la tutela judicial del medio ambiente

1.3 Estado español

➤ **Derecho constitucional al medio ambiente (CE).**

- Derecho o interés legítimo colectivo (art. 45.1 CE)
- Principio rector de los poderes públicos: interés público ambiental (art. 45.2 y 9.2 CE)

➤ **Derechos estatutarios al medio ambiente (EA):**

- Derecho o interés legítimo colectivo (art. 27 EAC y 30 y 36 EAA).
- Principio rector de los poderes públicos: interés público ambiental (art. 46 EAC y 37.20 EAA).

1. Fundamentos de la tutela judicial del medio ambiente

1.3 Estado español

➤ **Reconocimiento legislativo específico de la dual naturaleza subjetiva y objetiva del medio ambiente** (Ley 27/2006, de 18 de julio, por la cual se regulan los derechos de acceso a la información ambiental, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente)

- Interés legítimo colectivo (art. 2.2.a y 20).
- “Acción popular” (art. 22 y 23).

➤ El acceso a la justicia para la protección del medio ambiente para garantizar la **aplicación de la legislación ambiental** (Ley 27/2006).

1. Fundamentos de la tutela judicial del medio ambiente

1.3 Estado español

➤ Principio de protección real y efectiva

➤ Convenio de Aarhus.

➤ Normativa de adaptación al Convenio de Aarhus:

➤ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la cual se regulan los derechos de acceso a la información ambiental, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

➤ Constitución española:

➤ Derecho a la tutela judicial efectiva de derechos e intereses legítimos (art. 24.1).

➤ Mandato general de participación real y efectiva (art. 9.2)

➤ Control judicial pleno de legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1).

1. Fundamentos de la tutela judicial del medio ambiente

1.3 Estado español

➤ **La Ley 27/2006: una oportunidad perdida para modernizar la justicia en medio ambiente**

- El peso de la tradicional concepción revisora del control contencioso administrativo y su inadecuación para la protección del medio ambiente en los casos de inactividad y actuación material administrativa.
- Casi total remisión a la LJCA.
- Pocas novedades concretas para la tutela judicial ambiental:
 - Ampliación de la legitimación mediante una peculiar “acción popular” de determinadas ONGs.
 - Ampliación de la asistencia jurídica gratuita a estas ONGs.
- Visión reducida de la tutela judicial a la legitimación y olvido de otros aspectos centrales de la tutela judicial: pretensiones, medidas cautelares, ejecución de sentencias, etc.

2. Los tres recursos judiciales del Convenio de Aarhus y su recepción en el derecho europeo y español

2.1 Para la tutela del derecho de acceso a la información ambiental

➤ Normativa

➤ Art. 9.1 Convenio de Aarhus.

➤ Art. 6 Directiva 2003/4.

➤ Art. 20 Ley 27/2006

➤ **Art. 20 Ley 27/2006**

➤ **Remisión a los recursos administrativos y al contencioso-administrativo.**

- Cumple formalmente los requisitos de los recursos administrativos de rapidez, gratuidad (o poco oneroso) y efectos vinculantes de las resoluciones.
- No se adecua a los requisitos de efectividad, objetividad y equitatividad de los recursos administrativos.
- La tutela judicial debe ser la última *ratio*.
- ¿Aplicación de la reclamación prevista en la legislación de transparencia administrativa?

➤ **Reclamación administrativa.**

2. Los tres recursos judiciales del Convenio de Aarhus y su recepción en el derecho europeo y español

2.2 Para impugnar la legalidad de cualquier decisión, acción u omisión administrativa

➤ Art. 9.2 Convenio de Aarhus

- Recurso subjetivo del público interesado para recurrir la legalidad (material y procedimental) de decisiones, omisiones o actuaciones de la Administración.
- Definición de público interesado (art. 2.5 y 9.2):
 - Derecho o interés, según definición por el derecho interno.
 - Límites a la remisión al derecho interno:
 - Amplio acceso a la justicia
 - ONG ambientales son titulares de un interés legítimo colectivo ambiental si trabajan en favor del medio ambiente y cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno.
 - Requerimientos art. 3: principio de fomento de la ONGs y de no discriminación.
 - Evitar las barreras técnicas o económicas que obstaculizan el acceso a la justicia (art. 9.5).
 - Requisitos tengan una justificación objetiva, sean razonables, no innecesariamente excluyentes y no sean diseñados para disuadir recursos sino para comprobar que persiguen la protección del medio ambiente.

2. Los tres recursos judiciales del Convenio de Aarhus y su recepción en el derecho europeo y español

2.2 Para impugnar la legalidad de cualquier decisión, acción u omisión administrativa

- El art. 9.2 Aarhus es reproducido en **el derecho UE**.
- Art. 11 Directiva 2011/92, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (texto codificado).
- Art. 25 Directiva 2010/75, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación (versión refundida)).

2. Los tres recursos judiciales del Convenio de Aarhus y su recepción en el derecho europeo y español

2.2 Para impugnar la legalidad de cualquier decisión, acción u omisión administrativa

➤ Art. 20 Ley 27/2006

➤ Remisión a los recursos administrativos y al contencioso-administrativo.

➤ Limitaciones

- Sólo vulneraciones procedimentales (derechos de participación) y no las vulneraciones materiales.
- Sólo actos y omisiones y no las actuaciones materiales.
- Sólo autorizaciones ambientales u otras decisiones con declaración de impacto ambiental.

2. Los tres recursos judiciales del Convenio de Aarhus y su recepción en el derecho europeo y español

2.3 Para aplicar la legislación ambiental

➤ Art. 9.3 Convenio de Aarhus

- Recurso del público para la aplicación de la legislación ambiental frente los incumplidores públicos o privados.
- Definición de público: cualquier persona física o jurídica y, según derecho interno, grupos.
- Antecedente: *citizen suits* del derecho norteamericano.

2. Los tres recursos judiciales del Convenio de Aarhus y su recepción en el derecho europeo y español

2.3 Para aplicar la legislación ambiental

➤ Art. 9.3 Convenio de Aarhus

- Permite cualquier recurso no previsto por los dos supuestos anteriores (art. 9.1 y 9.2).
 - Naturaleza, primordialmente, objetiva (acción popular o habilitación legal). Límites a la remisión al derecho interno para determinar los eventuales requisitos de los miembros del público:
 - Principio general de amplio acceso a la justicia.
 - Acceso a mecanismos judiciales efectivos para que los intereses legítimos estén protegidos y para que se cumpla la legislación.
 - Requerimientos art. 3: principio de fomento de la ONGs y de no discriminación.
 - Evitar las barreras técnicas o económicas que obstaculizan el acceso a la justicia (art. 9.5)
 - Requisitos tengan una justificación objetiva, sean razonables, no innecesariamente excluyentes y no sean diseñados para disuadir recursos sino para comprobar que persiguen la protección del medio ambiente.
 - Finalidad directa de aplicación de la legislación ambiental sin necesidad de revisar ninguna decisión, actuación u omisión de la Administración.

2. Los tres recursos judiciales del Convenio de Aarhus y su recepción en el derecho europeo y español

2.3 Para aplicar la legislación ambiental

➤ Derecho UE

➤ Consta en algunos documentos preparatorios de normativa sobre acceso a la justicia en medio ambiente:

- Informe *Acces to Justice*, de septiembre de 1992 (Öko-Institut y FIELD).
- Documento de trabajo sobre "Acceso a la justicia en materia ambiental" de 11 de abril de 2002 (revisado el 22 de julio de 2002) (Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea).
- Propuesta de Directiva 2003/246, de 24 de octubre de 2003 sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente [COM (2003) 624final].
- Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental de 28 de abril de 2017 (2017/C 275/01) DOUE C 275, 18 de agosto de 2017

2. Los tres recursos judiciales del Convenio de Aarhus y su recepción en el derecho europeo y español

2.3 Para aplicar la legislación ambiental

➤ Derecho UE

➤ Olvidado en todas las normas sectoriales aprobadas:

- Directiva 2011/92, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (texto codificado).
- Directiva 2010/75, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación (versión refundida)).

➤ Art. 22 y 23 Ley 27/2006

➤ Nueva “acción popular” de determinadas personas jurídicas sin ánimo de lucro contra actos o omisiones de autoridades públicas que vulneren normas ambientales sobre materias mencionadas en el art. 18.1.

➤ .

2. Los tres recursos judiciales del Convenio de Aarhus y su recepción en el derecho europeo y español

2.3 Para aplicar la legislación ambiental

➤ Art. 22 y 23 Ley 27/2006

➤ Inadecuación con Aarhus

- No legitimación activa del público sino sólo de determinadas ONGs ambientales.
- No legitimación pasiva de autoridades públicas y privados sino sólo de autoridades públicas.
- No frente incumplimientos de la legislación ambiental sino sólo de determinadas normas ambientales.
- No recurso objetivo para la aplicación de la legislación ambiental en casos de inactividad administrativa sino sólo flexibilización de la legitimación.
- Confusión con el recurso contra actos u omisiones de las instituciones UE (art. 10-12 Reglamento 1367/2006).

2. Los tres recursos judiciales del Convenio de Aarhus y su recepción en el derecho europeo y español

2.3 Para aplicar la legislación ambiental

➤ **Art. 22 y 23 Ley 27/2006**

➤ **Inadecuación con nuestro sistema constitucional, legal y jurisprudencial de la legitimación**

- No puede excluir la legitimación por interés legítimo colectivo.
- No es una legitimación por acción popular.
- Es una legitimación por habilitación legal que no excluye las anteriores legitimaciones.