

El acceso a la justicia en materia ambiental en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Antonio Embid Irujo

Sumario: I. Introducción. El marco jurídico vigente.—II. No hay efecto directo del artículo 9.3 Del convenio de Aarhus. Papel fundamental de la normativa interna de los estados, inspirada por los principios de Aarhus.—III. La posibilidad de plantear recursos judiciales aun cuando, aparentemente, ello fuera imposible hacerlo por no haber transcurrido el plazo de transposición de la directiva que los permitía.—IV. Las interpretaciones favorables a la ampliación de la legitimación para recurrir. El supuesto de las organizaciones no gubernamentales.—V. El difícil control de las actuaciones legislativas en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental. La solución del Tribunal de Justicia supone el favorecimiento del acceso a la justicia. La problemática inserción de su decisión en el derecho español.—VI. El concepto de coste no prohibitivo de los procesos y sus consecuencias.—VII. Conclusiones. El favorecimiento del acceso a la justicia en la jurisprudencia analizada.—Anexo bibliográfico.—Siglas, abreviaturas y acrónimos.

I. Introducción. El marco jurídico vigente

El acceso a la justicia, junto con la información ambiental y la participación en la toma de decisiones en materia de medio ambiente, forman el contenido fundamental del derecho al medio ambiente (1). Esos tres componentes están indeleblemente

(1) La naturaleza jurídica del derecho al medio ambiente y su contenido ha sido ampliamente debatido, y no sólo en la doctrina española. D. LOPERENA mantuvo su naturaleza de derecho fundamental, primero en un trabajo publicado en 1996 (*in totum*) y luego, pero bajo la fórmula del «desarrollo sostenible», en 2008 (pp. 63 y ss.). Por mi parte examino las distintas concepciones doctrinales sobre el derecho al medio ambiente en (2008, pp. 23 y ss., a cuya bibliografía remito ahora). Mi posición, que niega el carácter de derecho fundamental en función de la colocación específica del art. 45 CE, ve en los reconocimientos estatutarios del derecho (a partir de la fase de reformas de los EEAA iniciada en 2006 con la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana, con el contenido específico que relato en el texto), una solución desde el punto de vista del contenido del derecho a la problemática tratada, bien que la STC 247/2007, como recojo en el trabajo citado, niegue la posibilidad de que los EEAA puedan contener derechos de los ciudadanos relacionados con el ejercicio de las competencias (pero sí «institucionales», como el derecho a la participación política). Desde luego lo que parece claro es que el TC español no acepta la naturaleza de derecho fundamental del derecho al medio ambiente y como prueba puede verse la Sentencia 84/2013, de 11 de abril (recurso de la Comunidad Autónoma de La Rioja contra Ley Montes de 2003 modificada en 2006) en la que puede leerse la siguiente frase: «Tampoco cabe apreciar en el art. 54 bis. 2 infracción del art. 45.1 CE, que enuncia un principio rector, no un derecho fundamental (STC 199/1996, de 3 de diciembre, f.j. 3)» (f.j. 7). Pero ello no quiere decir, insisto, que la esencia del contenido de ese derecho (subjetivo, no fundamental) al medio ambiente, tenga la clara referencia del acceso a la justicia, de la información ambiental y de la participación en la adopción de decisiones que he referido.

unidos desde la suscripción del Tratado internacional conocido universalmente como Convenio de Aarhus, por la ciudad danesa donde se aprobó (2). Este texto ha sido determinante para la evolución del derecho ambiental en las dos últimas décadas en el plano mundial y, por supuesto, en el ámbito específico europeo (3). En concreto el Convenio fue ratificado por la Comunidad Europea mediante la Decisión del Consejo 2005/370/CE, de 17 de febrero de 2005 y desde entonces, por tanto, forma parte del Derecho de la Unión y a través de ello informa y vincula el desarrollo normativo y la práctica aplicativa de los Estados miembros (4) al margen de la ratificación individual por esos Estados, de dicho Convenio, tal y como sucedió en el caso de España (5).

En el Convenio de 1998 su artículo 9 regula el acceso a la justicia (esa es la rúbrica del precepto). Se trata de un artículo de amplio contenido que establece obligaciones específicas para las Partes del Convenio (los Estados que lo firman y ratifican). Algunas de ellas (art. 9.1) son dependientes de las previas decisiones del Convenio sobre el acceso a la información ambiental (art. 4), disponiendo que cualquier persona que estime que su solicitud de información en aplicación del artículo 4 no ha sido atendida, ha sido rechazada ilícitamente, en todo o en parte, no ha obtenido respuesta suficiente o que, por lo demás, no ha recibido el tratamiento previsto en dicho artículo, «tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley». Con ser interesante el planteamiento, hay que reconocer que esta prescripción no supone una novedad normativa de significación desde la perspectiva del derecho español (6).

Más interés tiene lo indicado a continuación en el artículo 9.2 que regula el derecho de acceso a la justicia vinculado al segundo de los contenidos del Convenio, al «derecho de participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas» (art. 6), para lo que exige que las Partes reconozcan en su legislación el dere-

(2) «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, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998», es la denominación que sigue al Instrumento de Ratificación de España de dicho Convenio publicado en el *BOE* núm. 40 de 16 de febrero de 2005.

(3) Sobre los orígenes del Convenio en la literatura jurídica española *Vid.* PLAZA (2005, p. 392 y ss.); MORENO MOLINA (2006, pp. 242 y ss.) y también PIGRAU SOLÉ (2008, pp. 24 y ss.). Este último autor recoge datos muy interesantes sobre el desarrollo y cumplimiento del Convenio (2008, pp. 42 y ss.). Los últimos tratamientos del tema en BETANCOR RODRIGUEZ (2014, pp. 359 y ss.).

(4) La cuestión de la aplicabilidad directa por los Estados miembros del Convenio será tratada por una de las Sentencias del TJUE que luego se comentarán en el texto, la de 8 de marzo de 2011 (asunto C-240/09), que plantea tal cuestión en relación al art. 9.3 del Convenio que se transcribe más adelante.

(5) En nota anterior aparecen los datos de la ratificación española. Conforme a dicho Convenio y en ejecución de determinadas directivas comunitarias que luego se nombrarán en el texto, España aprobó la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Sobre la misma *Vid.* RAZQUIN LIZARRAGA y RUIZ DE APODACA (2007, *in totum*).

(6) Desde el punto de vista de la evolución del derecho interno español, esta decisión del Convenio no constituía en su momento una novedad, puesto que, en el fondo, el texto equivalía a otorgar legitimación a quien, evidentemente, ya tenía un derecho o interés legítimo en los términos de la legislación interna española de procedimiento administrativo (arts. 31 y ss. Ley 30/1992) o relativa a la jurisdicción contencioso-administrativa (cfr. art. 19 de la LJCA de 1998). No hay, como luego se insiste en el texto, una acción popular otorgada por el Convenio.

cho de «los miembros del público interesado» que tengan «un interés suficiente» o, en su caso, «que invoquen la lesión de un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición», de interponer recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley 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 del artículo 6 y, si el derecho interno lo prevé y sin perjuicio de lo dispuesto en otro apartado de este artículo, de otras disposiciones pertinentes del presente Convenio.

«Interés suficiente» y «lesión de un derecho» deben juzgarse de acuerdo con el derecho interno pero éste debe ser «conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del presente Convenio», lo que no significa, en modo alguno, que en el Convenio exista una «acción popular». En todo caso sí que hay que mencionar aquí, necesariamente, cómo el art. 9.2 se refiere también a las ONG, considerando que éstas tendrán «interés suficiente», si cumplen «las condiciones previstas en el apartado 5 del artículo 2» que reproduzco a continuación:

«Por “público interesado” se entiende 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.

A los efectos de la presente definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno» (el resalte tipográfico es mío) (7).

Y el apartado 3 del art. 9 indica, finalmente, que cada Parte «velará porque los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional».

El resto del artículo 9 contiene prescripciones relativas al ejercicio de este derecho de acceso a la justicia, que se mencionarán de la mano del examen de la jurisprudencia del TJUE, estudio jurisprudencial que es el objeto específico de este trabajo, no el de la consideración del marco jurídico, bien trabajado por distintos autores (8).

El Convenio de Aarhus cierra con la regulación de este derecho de acceso a la justicia el marco jurídico iniciado con la consagración en el mismo del derecho a la información ambiental y a la participación en la adopción de decisiones de la forma indi-

(7) Si el precepto supone, también, una remisión a lo que indique el derecho interno, hay que ver en el texto una invitación a que el derecho interno regule la legitimación de las ONG en la línea de consideración del interés suficiente a que se refiere el Convenio. Esta será tarea de la Ley 27/2006, antes mencionada. En conexión con lo que se desprende de este precepto ESTEVE PARDO (2005, p. 91) llamaba la atención con anterioridad sobre la necesidad de profundizar en la legitimación colectiva, más allá de la legitimación individual, normalmente vinculada a la posesión de un derecho o interés legítimo.

(8) Además de los trabajos ya citados, pueden verse también PEÑALVER (2008, pp. 349 y ss.) y RUIZ DE APODACA (2010, pp. 187 y ss.).

cada, sin perjuicio de que, como refiere el final del apartado 2 de este artículo 9, también existirá el derecho de acceso a la justicia para la impugnación de las acciones u omisiones que puedan violentar «otras disposiciones pertinentes del presente Convenio».

Sin ninguna duda el Convenio de Aarhus —y todo el movimiento jurídico posterior que le ha seguido para ponerlo en marcha— significa un nuevo estadio, más operativo, del derecho ambiental. Obviamente en Derecho pocas cosas irrumpen en el mundo de los conceptos jurídicos sin precedentes, y en este caso sucede lo mismo pues el Convenio está apoyado en determinados textos previos y, singularmente, en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y el Desarrollo. En todo caso hay que resaltar la gran importancia del Convenio pues la información ambiental y la participación del público en la adopción de decisiones ambientales es capital y no hace falta insistir en ello, pero la previsión de un amplio acceso a la justicia, que es el tercer pilar del Convenio, es la condición esencial para que los anteriores principios (o, mejor, derechos) sean plenamente operativos, pues en el estado actual de las cosas solo con un amplio poder de control de Tribunales (independientes) sobre las acciones y omisiones administrativas, es posible concluir que nos encontramos, realmente, ante un Estado de Derecho, tal y como suelen proclamar muchas Constituciones, aun cuando no siempre el control judicial realmente existente en los Estados que llevan a cabo tales proclamaciones responda a las premisas propias de dicho modelo de Estado (9).

Como indicaba en nota anteriormente, el Convenio de Aarhus fue ratificado por la Comunidad Europea en 2005, pero ya antes de ello tuvo lugar por la 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, una inserción en las dos Directivas citadas (85/337 y 96/61) de los principios básicos del acceso a la justicia que se contenían en el Convenio de Aarhus (10).

(9) Una frase de la Exposición de motivos de la Ley 27/2006, expresa perfectamente la singularidad del acceso a la justicia considerándolo incluido en un concepto de «democracia ambiental» que constituye, sin duda, un homenaje implícito del legislador español al título de la conocida obra de M. PRIEUR (1999). La reproduzco: «El tercer y último pilar del Convenio de Aarhus está constituido por el derecho de acceso a la justicia y tiene por objeto garantizar el acceso de los ciudadanos a los tribunales para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos que en materia de *democracia ambiental* les reconoce el propio Convenio» (el resalte tipográfico es mío).

(10) El Expositivo de la Directiva que cito ya se refería expresamente al Convenio de Aarhus como origen de su contenido y con plena conciencia de que se estaba en un tiempo anterior a la ratificación. El punto 5) de ese expositivo lo dice expresamente: «La legislación comunitaria debe ajustarse en consecuencia a ese Convenio con vistas a su ratificación por la Comunidad». Y, posteriormente, se refería expresamente al art. 9 del Convenio (punto 9 del Expositivo). En el punto 12, finalmente, expresaba la fundamentación competencial de la intervención de las instituciones europeas indicando que «Dado que el objetivo de la acción pretendida, a saber, contribuir a la aplicación de las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a la dimensión y a los efectos de la acción, puede lograrse mejor a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dicho objetivo».

Quiere decir, entonces, que dentro de la institución de la evaluación ambiental (y de la autorización ambiental integrada (11)), pero destaco la primera por su mayor conflictividad judicial (12)), el derecho europeo ya conocía principios específicos, expresos, claramente inspirados por el Convenio de 1998, sobre el acceso a la justicia ordenando a los Estados que garanticen que los miembros del «público interesado»:

- a) que tengan un interés suficiente, o subsidiariamente,
- b) que sostengan el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo, tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva» (13).

La Directiva 85/337/CEE así modificada ha permanecido intocada a través de su relativamente compleja evolución. De esa forma, el precepto mencionado (art. 10 bis añadido por la Directiva 2003/35/CE se incorporó en sus términos a la 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 (DOUE L 26/1, de 28 de enero de 2012), que expresamente advierte en su mismo título que se trata de un «texto codificado», es decir que no existe innovación normativa alguna sino que se aprueba exclusivamente a efectos de facilitar y aclarar la consulta al ordenamiento jurídico vigente (con funcionalidad semejante a la de los textos refundidos en el derecho español); en esa Directiva 2011/92/UE el antiguo art. 10 bis se ha transformado en art. 11.

No ha habido tampoco modificación de este artículo en la reciente Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOUE L 124/1, de 25 de abril de 2014).

Pues bien, teniendo en cuenta este entramado normativo europeo, han existido hasta la fecha varias sentencias del TJUE que respondiendo a decisiones prejudicia-

(11) La Directiva 96/61/CE fue derogada por la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. En la misma el acceso a la justicia es tratado por su art. 16 de la forma idéntica a la que puede observarse en el texto para el caso de la EIA.

(12) La evaluación de impacto ambiental —y luego y además la evaluación ambiental estratégica— ha generado incomparablemente muchas más Sentencias del TJUE que cualquier otra institución o sector o materia del derecho ambiental. *Vid.* una prueba de ello en EMBID IRUJO [2012, a] *in totum*] en donde son muy numerosas las Sentencias que allí se analizan. También es mayor la conflictividad en el ámbito de la información ambiental que estudio en EMBID IRUJO [2012 b], *in totum*].

(13) Lo que se transcribe en el texto es una parte del art. 10 bis añadido a la Directiva 85/337/CEE por la 2003/35/CE. El precepto es mucho más amplio en cuanto a los encargos a los Estados miembros en relación a este acceso a la justicia. Algunos de sus contenidos se verán posteriormente cuando se comente la jurisprudencia del TJUE sobre la materia que es el objetivo principal de este trabajo, no el análisis del marco normativo del acceso a la justicia, aunque necesariamente debo hacer mención del mismo en el pórtico del mismo.

les(14) planteadas por órganos judiciales de Estados miembros de la UE, han llevado a cabo estudios y profundizaciones sobre aspectos específicos del acceso a la justicia, con una base común en el favorecimiento desde distintos puntos de vista de este acceso y que son las que voy a estudiar a continuación.

No va a ser objeto, por tanto, del estudio la consideración de la jurisprudencia interna (española) sobre la cuestión ni mucho menos del marco normativo general, tanto estatal(15) como autonómico(16), en el que, contemplado en su evolución histórica, es claramente advertible una línea de favorecimiento de las posibilidades de recurso (administrativo o judicial)(17) para enfrentar las acciones u omisiones de los poderes públicos en materia de medio ambiente, tendencia normativa que además de conectar con la evolución del derecho europeo, es también adecuada a los requerimientos de la doctrina especializada(18). El trabajo se centra, exclusivamente, en la jurisprudencia del TJUE(19) que, como podrá advertirse, es bastante reciente lo que, creo, puede incrementar el atractivo de un estudio panorámico y de algún modo sistemático, de la misma(20).

(14) Curiosamente en estas cuestiones la intervención del TJUE siempre ha sido respuesta a decisiones prejudiciales planteadas por órganos judiciales desde los Estados miembros de la UE. No ha habido en esta materia sentencias que resolvieran recursos por incumplimiento planteados por la Comisión Europea. Eso quiere decir que en todas las circunstancias que van a ser consideradas a lo largo de este trabajo, de lo que se ha tratado es de confrontar con ocasión de un concreto litigio desarrollado en un Estado miembro, la más correcta aplicación de la normativa de ese Estado miembro desde el punto de vista de los mandatos contenidos en el derecho europeo. No es, por tanto, la normativa de un Estado miembro la que directamente ha sido confrontada con el derecho europeo, lo que no quiere decir que en determinadas circunstancias el resultado final no haya sido equivalente, pues como tendremos ocasión de comprobar, en algunos casos se ha declarado por el TJUE que normas de algún Estado miembro eran contrarias al derecho europeo sobre la cuestión.

(15) En el caso español la Ley fundamental a estudiar sería la 27/2006, antes citada, pero igualmente tendríamos que considerar la norma actualmente vigente en materia de evaluación ambiental, que está constituida por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que en su art. 5 1 g) constituiría la transposición adecuada de lo que hoy figura en el art. 11 de la Directiva 2011/92/UE nombrada en el texto. En la misma dirección *vid.* el art. 42 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, sobre el concepto de interesados en los correspondientes procedimientos administrativos de responsabilidad.

(16) Llama la atención sobre la profusión del otorgamiento de acciones populares en la legislación autonómica LOZANO CUTANDA (2010, p. 372). Igual y con una larga lista de leyes autonómicas que las contienen RUIZ DE APODACA (2010, en la nota 53, pp. 216 y ss.).

(17) Mediante una consideración muy favorable —ampliatoria— de la legitimación, pero no sólo de ese modo. Una consideración de jurisprudencia interna tendría que partir necesariamente de un examen del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). Y si se tratara del acceso a la justicia en relación a decisiones de las instituciones europeas, debería citarse el art. 47 (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial) de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Nada de ello es necesario en función de la orientación concreta de este trabajo.

(18) Pero, en todo caso, es claro que en el plano interno la situación no es la que idealmente se desprendería de la existencia de una clara acción popular, que sería plenamente útil para el control de actividades que muchas veces son enteramente difusas y sobre las que, en bastantes ocasiones, es difícil probar la concurrencia de legitimación, aun cuando ésta se configure de la forma cada vez menos exigente que es la situación actual. Sobre la cuestión también LASAGABASTER y otros (2007, pp. 523 y ss.).

(19) La realización de este trabajo me ha sido facilitada por el comentario que desde 1998 realizo en JA (y desde 2014 en REDA) de la jurisprudencia ambiental del TJUE. Eso explicará las notas que aparezcan remitiendo a estas revistas para ampliación, en su caso, de lo indicado en el texto.

(20) La primera Sentencia aparecida es la de 15 de octubre de 2009, recaída en el asunto C-263/08. He consultado la jurisprudencia hasta el 1 de junio de 2014.

II. No hay efecto directo del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus. Papel fundamental de la normativa interna de los estados, inspirada por los principios de Aarhus

Una de las variadas conclusiones que habrán podido extraerse del somero examen del marco jurídico a tener en cuenta que he realizado en el apartado anterior es la del papel decisivo del derecho interno de los Estados al que se reenvía continuamente por distintos de los preceptos del derecho europeo estudiados. Obviamente ello permite imaginar uno de los problemas jurídicos que pueden plantearse en este ámbito como es el de la relación entre el derecho interno y la normativa considerada, singularmente del Convenio de Aarhus: o sea, de qué forma ese derecho interno, al que continuamente se remite, puede estar influenciado por los mandatos generales del derecho internacional (o del europeo influenciado por tal derecho internacional).

Esa cuestión se le ha planteado al TJUE en relación concreta al art. 9.3 del Convenio de 1998 que dice así:

«Además, y sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 precedentes, cada Parte velará porque los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones y omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional».

Pues bien, como vamos a ver inmediatamente, el TJUE va a dictaminar que este precepto no tiene efecto directo, pero el órgano jurisdiccional interno tendrá que interpretar el régimen procesal propio de la legitimación de manera conforme a los objetivos del precepto reproducido y a la finalidad de la tutela judicial efectiva de los derechos que le confiere el ordenamiento jurídico de la UE.

Eso se indica en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 8 de marzo de 2011, recaída en el asunto C-249/09 (21). Esta Sentencia resuelve una decisión prejudicial planteada con al arreglo al art. 234 del Tratado CE por el Najvysši sud Slovenskej republiky (Eslovaquia) en un litigio que se desarrolla entre una asociación medioambiental de ese país y el Ministerio de Medio Ambiente.

En los antecedentes del supuesto puede observarse que una asociación medioambiental eslovaca ha pedido al Ministerio personarse como parte en unos procedimientos administrativos incoados a iniciativa de asociaciones de cazadores y otras personas relativos a la concesión de excepciones al régimen de protección de especies como el oso pardo, al acceso a los espacios naturales protegidos y a la utilización de productos químicos en tales zonas (lo que supone excepcionar la aplicación de la Directiva de 1992 «hábitats»). El Ministerio ha denegado esta petición de personación por lo que la asociación ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo ante un tribunal eslovaco y éste ha suspendido el procedimiento para plantear al TJUE diversas cuestiones en relación al posible efecto directo del art. 9.3 del Convenio *supra* reproducido. Fundamentalmente lo que se pregunta es si el derecho de la UE concede legitimación activa a los particulares y, concretamente, a las asociaciones protectoras del medio ambiente, para impugnar una decisión ambiental.

(21) Vid. el comentario en JA 52 (2011).

El Tribunal indica que el Convenio forma parte inequívoca del derecho de la comunidad (22) y, por ello, el TJUE es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación de dicho Convenio. En concreto la tarea del TJUE será determinar si en el ámbito del art. 9.3 del Convenio, la UE ha ejercitado sus competencias y adoptado disposiciones para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del mismo; si no es así, las obligaciones derivadas de dicho precepto seguirán sometidas al derecho nacional.

En este punto se sienta una afirmación teórica general muy importante: una cuestión concreta que aún no ha sido regulada por normativa de la UE (como es el caso) incumbe al derecho de la Unión cuando tal cuestión se regula en acuerdos celebrados por la UE y sus Estados miembros y se refiere a un ámbito cubierto por ese derecho, como se trata con la Directiva «hábitats». Consiguientemente el TJUE es competente para interpretar las disposiciones del art. 9.3 del Convenio de Aarhus y, en particular, para decidir si este precepto tiene, o no, efecto directo (23).

El TJUE indicará, entonces, que una disposición de un acuerdo celebrado por la UE y sus Estados miembros con Estados terceros tiene efecto directo cuando, a la vista de su tenor y de su objeto y naturaleza, contiene una obligación clara y precisa que, en su ejecución o en sus efectos, no se subordina a la adopción de acto ulterior alguno (punto 44 de la Sentencia). En esos términos el Tribunal indica que las disposiciones del art. 9.3 no contienen ninguna obligación clara y precisa que determine directamente la situación jurídica de los particulares, por lo que no tienen efecto directo lo que quiere decir que su ejecución es tarea de los derechos nacionales (punto 45) (24). Es el derecho interno, entonces, el que debe configurar la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables, teniendo los Estados miembros la responsabilidad de garantizar, en cada caso, una protección efectiva de estos derechos. Por todo ello es inconcebible interpretar, sin poner en cuestión la protección efectiva del derecho medioambiental de la UE, las disposiciones del art. 9.3 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 (puntos 47-49).

En conclusión: es el órgano jurisdiccional remitente el que deberá 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 art. 9.3 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, impugnar ante los tribunales una decisión adoptada mediante un procedimiento administrativo que pudiera ser contrario al derecho medioambiental de la Unión (punto 51).

(22) En función de que el Convenio fue firmado por la Comunidad Europea y posteriormente ratificado mediante la Decisión 2005/370, que mencioné en el apartado primero del trabajo.

(23) Lo que se resume en este párrafo puede seguirse con más desarrollo en los puntos 36,37 y 43 de la Sentencia comentada.

(24) Es la afirmación básica de la Sentencia, afirmación que se comprende muy bien si se vuelve a releer el texto del art. 9.3 antes reproducido.

III. La posibilidad de plantear recursos judiciales aun cuando, aparentemente, ello fuera imposible hacerlo por no haber transcurrido el plazo de transposición de la directiva que los permitía

En el apartado anterior se ha podido contemplar una Sentencia que aun negando el efecto directo de un precepto del Convenio de Aarhus y abocando a la aplicabilidad del derecho interno, en la práctica concluía en un claro favorecimiento del derecho de recurso que el derecho interno no parecía favorecer. En la Sentencia que voy a comentar a continuación, los resultados son similares pero a partir de una situación jurídica mucho más compleja, y ello porque la mera admisibilidad del recurso formulado por unos ciudadanos en un procedimiento de EIA que se demuestra irregularmente planteado, era cuestionable. La cuestión es, además, que la aplicabilidad del derecho europeo, que permitiría dicho recurso, parecía francamente difícil en tanto en cuanto no había concluido su plazo de transposición al derecho interno.

Esos son los términos en los que la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda), de 7 de noviembre de 2013, asunto C-72/12, resuelve una decisión prejudicial planteada conforme al art. 267 TFUE por el BVwG (Alemania) mediante resolución de 10 de enero de 2012. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la 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, así como la interpretación del artículo 10 bis de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 2003/35 (ya mencionada en el apartado I del trabajo dentro de la normativa general que trata del acceso a la justicia, en este caso por el art. 10 bis mencionado).

La cuestión llega al TJUE por la presentación de la correspondiente acción por el BVwG que está conociendo —tras intervenciones judiciales previas— de recursos formulados por una serie de ciudadanos que se sienten perjudicados al denegárseles su recurso contra un determinado proyecto porque éste se solicitó antes de que hubiera concluido el plazo de transposición de la Directiva 2003/35/CE (la que adicionó el art. 10 bis a la Directiva 85/337/CEE). Igualmente se discute si la norma de transposición alemana que prevé recursos solo cuando se hubiera omitido la realización —preceptiva— de una EIA, es congruente con la normativa europea sobre la cuestión. Los ciudadanos aducen que el recurso debe existir no solo ante la inexistencia de evaluación de impacto, sino también cuando ésta hubiera sido realizada irregularmente. Igualmente se trata de la congruencia con la normativa europea de una práctica jurisprudencial alemana que no da relevancia a los vicios de procedimiento cometidos si, aun sin dichos vicios, la decisión final, de fondo, hubiera sido la misma.

La respuesta del TJUE va a ser favorecedora del derecho de recurso en las cuestiones que se le someten a examen. Así, recuerda su jurisprudencia tradicional acerca de que no se puede someter un proyecto a EIA si la presentación formal de la solicitud de autorización es anterior a la fecha de vencimiento del plazo de transposición de la Directiva 85/337 (*Vid.* el punto 25 de la Sentencia, donde se contiene citas de algunas sentencias que así lo acreditan, el plazo de transposición de la Directiva 2003/35

abarcaba hasta el 25 de junio de 2005) pero después de que se diga que esto es razonable porque la Directiva «se aplica en gran medida a proyectos de gran envergadura, cuya realización precisa a menudo un largo período de tiempo» por lo que «no sería oportuno que procedimientos ya complejos a nivel nacional se vieran lastrados y retrasados a consecuencia de exigencias específicas impuestas por dicha Directiva» (punto 26), el TJUE indica que esto no tiene nada que ver con la situación que ahora se plantea y que solo tiene por objeto «mejorar el acceso a una vía judicial» que es el objeto del art. 10 bis de la Directiva 85/337/CEE. Por tanto se responde a la primera pregunta formulada que «la Directiva 2003/35, que añadió el artículo 10 bis a la Directiva 85/337, debe ser interpretada en el sentido de que las disposiciones de derecho interno adoptadas a efectos de transponer este artículo deberían aplicarse igualmente a los procedimientos administrativos de autorización iniciados antes del 25 de junio de 2005 que hayan desembocado en la expedición de una autorización posterior a esa fecha» (punto 31).

Y en cuanto a la segunda cuestión se desautoriza la norma alemana que solo permitía recurrir cuando no hubiera existido EIA. Ahora y llevado el TJUE por la finalidad de favorecer el «efecto útil» del artículo 10 bis de la Directiva 85/337/CEE, indica que el recurso también procederá cuando se hubiera hecho la evaluación, sí, pero de una forma irregular (punto 38 de la Sentencia).

Finalmente también da respuesta el TJUE a una cuestión importante en la jurisprudencia alemana sobre el procedimiento administrativo. En la normativa alemana se supedita la posibilidad de presentación de un recurso al menoscabo de un derecho, pero cuando se aducen vicios procedimentales en el recurso, la jurisprudencia concluye en el rechazo del mismo si se comprueba que la decisión hubiera sido la misma aun llevándose a cabo correctamente el procedimiento. La adecuación de esta particularidad al derecho europeo también se le plantea al TJUE y éste se niega a dar una respuesta taxativa. Indica, solamente, que la jurisprudencia alemana puede ser correcta siempre que no se imponga al demandante la carga de la prueba a estos efectos y que el tribunal interno debe decidir tomando en cuenta el conjunto de la documentación existente y prestando particular atención al grado de gravedad del vicio invocado y, concretamente, si con el mismo se privó al público interesado de alguna de las garantías existentes para permitirle tener acceso a la información y participar en el proceso decisorio de conformidad con los objetivos de la Directiva 85/337 (punto 57 de la Sentencia) (25).

IV. Las interpretaciones favorables a la ampliación de la legitimación para recurrir. El supuesto de las organizaciones no gubernamentales

Como se ha podido comprobar en los anteriores apartados, las cuestiones tratadas lo han sido desde perspectivas muy concretas y generales, como la aplicación directa, o no, de un Tratado (apartado II), o la funcionalidad jurídica de una norma europea cuyo plazo de transposición no ha concluido (apartado III), pero las respuestas dadas —diversas— han tenido el fondo común del favorecimiento del acceso a la jus-

(25) *Vid.* el comentario de esta sentencia en REDA 162, 2014.

ticia, o sea la ampliación de las condiciones jurídicas de la legitimación. En el presente apartado voy a examinar otras dos decisiones del TJUE en la misma dirección, lo único que sucede que entrando ya directamente a la cuestión clave del acceso a la justicia y en la línea de considerar inaplicables preceptos de derechos nacionales por su contradicción con normas europeas de evidente aplicabilidad directa en el primero de los casos y, en el segundo, estableciéndose la necesidad de interpretar una norma interna de una forma favorable a la accesibilidad al recurso judicial (admisibilidad del recurso judicial por admisión de la legitimación de quien lo formula) lo que en el fondo, como se verá, viene a negar el fondo de lo que el derecho interno (en ese caso el alemán) pretendió establecer.

La primera de las Sentencias que quiero examinar es la de la Sala Segunda del Tribunal, de 15 de octubre de 2009, recaída en el asunto C-263/08(26). Como va a suceder en todas las sentencias examinadas en estas páginas, constituye la respuesta a una decisión prejudicial planteada con arreglo al artículo 234 CE, en este caso por un tribunal sueco. El pleito que da origen al planteamiento de la cuestión prejudicial oponía a una Asociación para la protección del medio ambiente con el Ayuntamiento de Estocolmo. La decisión del TJUE supone un amplio apoyo a la configuración del derecho al medio ambiente, en su componente de acceso a la justicia(27) y lleva a cabo una desautorización del derecho sueco aplicable al que juzga contrario al derecho europeo.

En la Sentencia se plantean también otras cuestiones de menor importancia a nuestros efectos, como el ámbito de los proyectos sometidos a evaluación ambiental(28). Lo que importa destacar ahora es que para un proyecto que debía realizar el Ayuntamiento de Estocolmo(29) se otorgó —conforme al derecho sueco— la autorización para realizarlo por la «Sala en materia medioambiental del tribunal de primera instancia de Estocolmo» (30), habiendo intervenido en el procedimiento previo de otorgamiento de la autorización la asociación medioambientalista mencionada. Pues bien, esta asociación interpuso recurso contra el otorgamiento de esta autorización y éste fue declarado inadmisibile porque la asociación no cumplía con el requisito presente en la legislación sueca de contar con, al menos, 2.000 socios para interponerlo.

La primera cuestión que se le plantea al TJUE en el ámbito de la decisión prejudicial es si, en general, puede interponer un recurso una asociación medioambiental aunque haya participado en el procedimiento previo a la decisión, judicial en este caso. A esos efectos la respuesta del Tribunal es enteramente positiva: da igual que se trate del otorgamiento de la autorización por una autoridad judicial o gubernativa y da también igual que se haya podido intervenir, por quien pretende ahora ser recurrente, en el procedimiento previo. Lo que debe cumplirse es lo previsto en el precepto vigente en la fecha: el art. 10 bis de la Directiva 85/337/CEE introducido por la

(26) Puede verse el comentario en JA 46, 2010.

(27) *Vid.* todo lo indicado sobre ello en el comienzo de este trabajo.

(28) En el caso se discute —y se responde positivamente por el Tribunal— si está sometido a tal evaluación un proyecto de evacuación de aguas subterráneas que no serán objeto de utilización posterior.

(29) Que consistía en el enterramiento de líneas eléctricas y extracción de agua subterránea para evitar que dañara a las líneas que se iban a enterrar.

(30) En España definiríamos esta decisión de un tribunal como una actuación materialmente administrativa llevada a cabo, sin embargo, por un órgano judicial.

Directiva 2003/35/CE tal y como contemplamos en el apartado I de este trabajo. Es decir, el «público interesado» que puede recurrir es aquél que tenga un «interés suficiente» o, subsidiariamente, que «sostenga el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo». Por ello la participación previa en el procedimiento no justifica, en modo alguno, una exclusión del recurso (punto 39 de la Sentencia).

La siguiente cuestión a resolver es la adecuación a la legislación europea aplicable del número mínimo de miembros que exige el derecho sueco. Para ello el Tribunal tiene que reparar en un párrafo del artículo 10 bis de la Directiva 85/337/CEE modificada, según el cual:

«Los Estados miembros determinarán, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho. Se considerará que toda organización no gubernamental que cumple los requisitos contemplados en el apartado 2 del artículo 1 (es la definición de público y de público interesado lo que se encuentra en tal referencia) tiene siempre el interés suficiente a efectos de la letra a) del presente artículo o acredita el menoscabo de un derecho a efectos de la letra b)».

El TJUE debe, en su labor, relajar la aparente amplísima remisión que mediante este precepto se realiza al derecho interno de cada país de la UE. En ese sentido y a partir del principio de que en cualquier caso se debe garantizar «un amplio acceso a la justicia» (punto 45 de la Sentencia), se considera posible que en el supuesto de las asociaciones medioambientales, las legislaciones internas exijan que el objeto social de las mismas esté relacionado, desde luego, con la protección de la naturaleza y del medio ambiente (punto 46) y que también se pueda establecer un número de socios mínimo (punto 47). Ahora bien, el número exigido por la legislación sueca le parece al TJUE a todas luces excesivo pues se ha comprobado que en Suecia solo dos asociaciones cumplen ese requisito en la actualidad (punto 51). Ello hace perfectamente posible que pequeños proyectos locales queden sin que nadie tenga capacidad de recurso (porque nadie posea legitimación para ello) y el hecho de que —como aduce el gobierno sueco— siempre las pequeñas asociaciones pudieran pedir a las grandes que interpusieran el recurso, no garantiza que se interponga efectivamente y, además, ello supone introducir «un filtro de los recursos en materia medioambiental directamente contrario al espíritu» de la Directiva 85/337/CEE modificada. Ello quiere decir, concluye el Tribunal, que la normativa sueca es contraria al derecho europeo (punto 52). Con lo que el órgano judicial nacional sueco que interpuso la petición de decisión prejudicial deberá sacar las consecuencias correspondientes de esa declaración de contradicción de una norma interna con otra de superior jerarquía (el derecho europeo aplicable).

La segunda de las Sentencias que quería mencionar aquí también hace referencia a la aplicabilidad de la Directiva 85/337/CEE (modificada) y, por supuesto, al tema que preocupa en estas páginas como es el de la accesibilidad a la justicia en el ámbito ambiental. Se trata de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 2011 (Sala Cuarta), asunto C-115/09 (31), que resuelve una decisión prejudicial planteada con arreglo al art. 234 CE por el *Oberswaltungsgericht* (Tribunal Superior administrativo) für

(31) Puede verse el comentario en JA 53, 2011.

das Land Nordrhein-Westfalen (Alemania) mediante resolución de 5 de marzo de 2009, en un procedimiento entre Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (Federación para la protección de la naturaleza y del ambiente de Alemania), Landesverband Nordrhein Westfalen ev. y Bezirksregierung (Gobierno de la Comarca, como voy aquí a traducir *Bezirk*) Ansberg, en el que participa Trianel Kohlekraftwert Lünen GMBH & Co.Kg.

La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de diversos preceptos de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente en su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003.

El supuesto de hecho sobre el que va a tratar la Sentencia, es el siguiente: La empresa Trianel, quiere construir y explotar una central térmica en Lünen, con una potencia térmica de 1.705 megavatios y un rendimiento eléctrico neto de 750 megavatios, para entrar en servicio el año 2012. A una distancia de 8 kilómetros de la localización prevista de la central se encuentran cinco áreas designadas como zonas protegidas por la normativa nacional.

Con fecha 6 de mayo de 2008 el Gobierno de la Comarca emitió un dictamen diciendo que no existían objeciones legales para la realización del proyecto y otorgó una licencia parcial. Con fecha 16 de junio de 2008, la Federación citada interpuso un recurso ante el Tribunal Superior Administrativo del Land Nordrhein-Westfalen alegando infracción de las disposiciones adoptadas para adaptar el Derecho interno a la Directiva «hábitats» y, especialmente, al art. 6 de ésta.

El órgano jurisdiccional estimó que, efectivamente, se había violado el art. 6.3 de la Directiva «hábitats» en la medida en que la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente del proyecto no había permitido demostrar que éste careciera de incidencia significativa sobre las zonas especiales de conservación situadas en sus proximidades. No obstante se planteó si esta Federación podía recurrir dado que el derecho procesal administrativo alemán exige para la admisibilidad de los recursos, que el acto recurrido hubiera vulnerado los derechos del recurrente, es decir sus derechos subjetivos públicos. Pero también estimó que seguir esta prescripción podía afectar al efecto útil de la Directiva 85/337/CEE y, en particular, al art. 10 bis de la Directiva 85/337/CEE adicionado por la Directiva 2003/35/CE.

Consiguientemente planteó ante el Tribunal de Justicia una serie de preguntas cuyo objetivo fundamental era dilucidar el predominio del art. 10 bis de la Directiva 85/337/CEE sobre una normativa interna que parte del presupuesto del interés o derecho público subjetivo violentado como medida de la admisibilidad de la acción judicial y, en concreto, de la aplicabilidad de todo ello a los recursos puestos por las organizaciones no gubernamentales de protección del medio ambiente.

La respuesta que a esta pregunta se va a dar por el TJUE es favorable a la aplicación prioritaria del art. 10 bis de la Directiva frente a cualquier normativa interna que pueda existir que no contenga este requisito de legitimación. A esos efectos se parte de la soberanía del legislador nacional para establecer el requisito del derecho público subjetivo como imprescindible para que un recurso sea admitido a tramitación, pero este establecimiento debe ser compatible con la posición especial de las ONG porque, si no, «ello sería contrario tanto al objetivo de asegurar un amplio acceso a la justicia al público interesado, como al principio de efectividad». En ese

sentido sería ilegítimo negar ese acceso a la justicia a las ONG por el único motivo que estas ONG tutelan derechos colectivos y no individuales. En ese sentido las ONG pueden aducir el derecho de la Unión porque si no ello «les privaría en gran medida de la posibilidad de instar a que se controle el respeto de las normas de este Derecho, las cuales muy a menudo se orientan a la protección del interés general y no a la mera protección de los intereses de los particulares de manera individual» (punto 46).

Y en conexión con lo anterior se dice que el art. 10 bis, párrafo tercero, última frase de la Directiva 85/337, «debe interpretarse en el sentido de que, entre los derechos susceptibles de sufrir un menoscabo, derechos cuya titularidad se reconoce a las asociaciones de defensa del medio ambiente, deben figurar necesariamente las normas de Derecho nacional que aplican la legislación de la Unión en materia de medio ambiente, así como las normas de Derecho de la Unión de medio ambiente de efecto directo» (punto 48). Consiguientemente, la norma alemana no se declara contraria al derecho europeo, pero en cuanto la misma pretendiera ser activada por una ONG debería ser interpretada de la forma favorable al acceso a la Justicia que acabo de indicar.

V. El difícil control de las actuaciones legislativas en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental. La solución del Tribunal de Justicia supone el favorecimiento del acceso a la justicia. La problemática inserción de su decisión en el Derecho español

Sabido es que la Directiva 85/337/CEE excepcionaba tres casos de la realización de una EIA, y cosa semejante hace la vigente 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 (DOUE L 26/1, de 28 de enero de 2012). Esos tres supuestos son los de aquéllos proyectos aprobados por Ley (acto legislativo nacional es el texto del art. 1.4 de la Directiva 2011/92/UE), los que se relacionen con la Defensa Nacional (art. 1.3 del mismo texto) (32) y aquellos que, excepcionalmente, decidan los Estados eximir en todo o en parte de lo disciplinado por la Directiva 2011/92/UE (art. 2.4) (33).

El TJUE, aun aceptando lo prescrito por la Directiva 85/337/CEE (no hay todavía sentencias de aplicación de la Directiva 2011/92/UE, lógicamente) estableció hace ya bastante tiempo y en distintas ocasiones que estas excepciones a la aplicación de la EIA deben interpretarse de una forma restrictiva. Ello se dijo expresamente en la Sen-

(32) El texto concreto dice: «Los Estados miembros podrán decidir, evaluando caso por caso si así lo dispone la legislación nacional, no aplicar la presente Directiva a los proyectos que respondan a las necesidades de la defensa nacional si consideran que esa aplicación pudiese tener repercusiones negativas respecto de dichas necesidades».

(33) El art. 2.4 contiene también referencias a ciertos compromisos que los Estados asumen en ese caso, como examinar la conveniencia de otra forma de evaluación, poner informaciones a disposición del público, informar a la Comisión de la exención concedida...

tencia de 16 de septiembre de 1999, *Comisión/Italia*(34) y en la de 19 de septiembre de 2000, *Linster*(35).

Más recientemente se han producido nuevas Sentencias en esta dirección que siguen en la línea de la interpretación restrictiva añadiendo, además, nuevos e importantes elementos que tendrán que ser objeto, necesariamente, de obediencias judiciales a sus mandatos e, incluso, de determinadas modificaciones de los ordenamientos jurídicos internos si no se adecúan a las exigencias que aquí han aparecido. Por su interés, me centro en esta cuestión tal y como aparece en la Sentencia del TJUE de 18 de octubre de 2011, recaída en los asuntos acumulados C-128/09, C-131/09, C-134/09 y C-135/09, Sentencia que resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Conseil d'Etat belga en disputas entre la región Valona, distintos particulares y empresas interesadas (36) y en la que se está tratando de uno de los supuestos previstos por la Directiva 85/337/CEE en los que no sería necesaria la realización de EIA: la aprobación legislativa de proyectos.

Así, la problemática planteada en la Sentencia citada se origina en distintas reclamaciones planteadas por particulares en relación a licencias de obras relacionadas con dos aeropuertos y una línea de ferrocarril. Estos recursos están residenciados ante el Conseil d'Etat y mientras se están tramitando estos recursos aparece un Decreto del Parlamento valón de 17 de julio de 2008, que es un acto legislativo, y que ratifica estas licencias y autorizaciones confirmándolas por razones imperiosas de interés general. El Decreto es objeto de recursos pero el órgano jurisdiccional remitente, el Conseil d'Etat, plantea una serie de preguntas al TJUE suspendiendo, mientras tanto el procedimiento. Estas preguntas versan sobre las condiciones que debe cumplir el acto legislativo para que pueda aplicarse lo previsto en el art. 1.5 de la Directiva 85/337/CEE (hoy, como ya he dicho antes, es el art. 1.4 de la Directiva 2011/92/UE) relativa a la evaluación de impacto ambiental, según el cual «la presente Directiva no se aplicará a los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo nacional específico, dado que los objetivos perseguidos por la presente Directiva, incluido el objetivo de la disponibilidad de informaciones, se consiguen a través del procedimiento legislativo» e, igualmente, sobre las características y condiciones del recurso ante los tribunales a que se refiere el art. 10 bis de la misma Directiva 85/337/CE (hoy el art. 11 de la Directiva 2011/92/UE) y el art. 9.2 del Convenio de Aarhus que fue ratificado por las instituciones europeas, textos que ya han sido examinados anteriormente.

En relación a la primera de las cuestiones y después de un minucioso examen de tan capital cuestión el Tribunal concluye (punto 48 de la Sentencia) que el art. 1.5 de la

(34) *Cfr.* JA 6, 2000. En esa sentencia se trata de la modificación de un aeropuerto que la legislación italiana excluye de EIA no juzgándose suficiente la forma de exclusión. Así se dice que la referencia de la Directiva a que un acto legislativo pueda excluir la EIA solo cabe ser interpretada en el sentido de que se trate de un acto legislativo específico, que contenga todos los datos que puedan resultar pertinentes para la evaluación de las repercusiones del proyecto sobre el medio ambiente. Igualmente se indica que aun cuando un aeropuerto cumpla tanto fines civiles como militares, si su utilización principal es la comercial, no cabe considerarlo como afecto a la defensa nacional y, por tanto, excluido de las exigencias de la Directiva.

(35) *Cfr.* JA 10, 2001. En este caso el Tribunal de Justicia indicará que para que proceda la exclusión de EIA el procedimiento legislativo deberá haber permitido alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva 85/337/CEE, incluido el objetivo de la disponibilidad de informaciones y siempre que el Parlamento, en el momento de adoptar el proyecto detallado, haya dispuesto de informaciones equivalentes a las que deberían haberse facilitado a la autoridad competente en el marco de un procedimiento ordinario de autorización de proyectos.

(36) *Cfr.* JA 54, 2011 para la consideración del supuesto de hecho y los comentarios a la misma.

Directiva 85/337/CEE debe interpretarse en el sentido de que únicamente están excluidos del ámbito de aplicación de dicha Directiva los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo específico, de forma que los objetivos de dicha Directiva se hayan alcanzado mediante el procedimiento legislativo. Y corresponde al Juez nacional comprobar que se han cumplido estos dos requisitos, teniendo en cuenta tanto el contenido del acto legislativo adoptado como el conjunto del procedimiento legislativo que condujo a su adopción, y en particular los trabajos preparatorios y los debates parlamentarios. A este respecto, un acto legislativo que no haga sino «ratificar» pura y simplemente un acto administrativo preexistente, limitándose a invocar la existencia de razones imperiosas de interés general sin la previa apertura de un procedimiento legislativo de fondo que permita cumplir dichos requisitos, no puede considerarse un acto legislativo específico en el sentido de la citada disposición y por lo tanto no basta para excluir un proyecto del ámbito de aplicación de la Directiva 85/337/CEE.

La segunda cuestión planteada es capital, pues puede suceder que en los países concretos miembros de la UE, los actos legislativos no sean susceptibles de un control judicial de la misma «calidad» que el que puede tener una resolución administrativa que se refiera o excluya el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (en España, pleno control de la jurisdicción contencioso-administrativa mientras que no existe control de semejante calidad, hasta ahora, en relación a las Leyes tal y como comento más adelante). La respuesta del TJUE es taxativa y se expresa así en el punto 57 de la Sentencia:

- cuando un proyecto que esté comprendido en el ámbito de aplicación de estas disposiciones (se refiere al art. 9.2 del Convenio de Aarhus y el art. 10 bis de la Directiva 85/337/CEE que tratan del acceso a la justicia ambiental) se adopte mediante un acto legislativo, la cuestión de si dicho acto legislativo responde a los requisitos establecidos en el artículo 5.1 de la citada Directiva debe poder someterse, con arreglo a las normas de procedimiento nacionales, a un órgano jurisdiccional o a un órgano independiente e imparcial establecido por la ley;
- en el supuesto de que contra dicho acto no existiese recurso alguno de la naturaleza y alcance indicados, correspondería a cualquier órgano jurisdiccional que en el marco de su competencia conociese el asunto ejercer el control descrito en el apartado anterior y sacar las conclusiones oportunas, dejando, en su caso, sin aplicación dicho acto legislativo.

En la misma línea puede verse la Sentencia del TJUE de 16 de febrero de 2012, Asunto C-182/10 (37).

He dedicado tanto espacio a esta cuestión porque como podrá haberse advertido con la lectura de los párrafos anteriores, el emplazamiento, en última instancia, a un control judicial realizado por un juez nacional que conozca, de cualquier forma, del asunto está abriendo la necesidad de, al menos, interpretaciones judiciales internas de algunos de los Estados miembros de la UE o, incluso, de la aparición de normas que preparen un procedimiento judicial específico para estas cuestiones. Así y por poner el ejemplo de España, solo el Tribunal Constitucional está habilitado para ejercitar el control de normas con rango de Ley lo que no significa que con esa mención esté solucionado el problema dada la reducidísima legitimación para interponer el recurso de in-

(37) *Cfr.* JA 56, 2012.

constitucionalidad (si es que esta cuestión mereciera el apelativo de ser objeto de tal recurso) que, desde luego, no cumple las condiciones de acceso a la justicia en materia ambiental que se desprenden de la distinta normativa europea que se está considerando en este trabajo y, desde luego, de las Sentencias TJUE examinadas en este apartado. Pero la llegada de un asunto al TC también puede tener lugar a través de otros procedimientos, como la cuestión de constitucionalidad (planteada por un Juez o Tribunal) o un conflicto en defensa de la autonomía local (planteado por una o varias entidades locales en las condiciones tan estrictas como se plantea la legitimación en este plano y las mismas restricciones que en la actual jurisprudencia del TC tiene la extensión de las cuestiones que pueden ser abordadas por el TC en un conflicto de este tipo). No cabe duda de que el control de las actuaciones que afecten al medio ambiente (38) y que se adopten en España mediante normas con rango de Ley, estará necesitado —a falta de otro procedimiento específico— de un entendimiento bastante ampliador del TC de la legitimación en los distintos procedimientos que ante él puedan sustanciarse y, desde luego, de una forma de resolución que sea compatible con el claro mandato —que debe cumplirse internamente— de la jurisprudencia examinada (39).

Y para que un Tribunal de lo contencioso-administrativo pudiera conocer de un recurso de esta índole sería necesaria la habilitación legal de un procedimiento específico o, al menos, que se produjera una interpretación judicial con ocasión de la interposición de un recurso sobre materia relacionada con la falta de existencia en el acto legislativo de los datos suficientes que permitieran sentar que estábamos ante un proyecto «detallado» objeto de tal aprobación legal.

En todo caso nos encontramos con un supuesto interesantísimo, un caso límite de acceso a la justicia ambiental que, sin duda, conocerá de nuevos desarrollos en el futuro para hacer realidad la clara doctrina establecida en esta materia por el TJUE.

VI. El concepto de coste no prohibitivo de los procesos y sus consecuencias

Tras la «gran cuestión» planteada en el apartado anterior, vamos a observar ahora una de aparente tono menor, pero de gran significación para la instrumentación, en la práctica, del acceso a la justicia en materias de medio ambiente y, por tanto, para la plena realización del derecho al medio ambiente. Esta cuestión es la del coste de los procedimientos administrativos y judiciales que debe asumir quien formule los correspondientes recursos y que cuenta con una regulación específica en la normativa europea considerada en este trabajo.

El problema es afrontado por la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta), de 11 de abril de 2013, asunto C-260/11, Pallikaropoulos (y otro)/Environment Agency y

(38) Hablo en general de afección al medio ambiente porque ello es lo que está implícito en la jurisprudencia del TJUE reseñada, por más que las sentencias indicadas se refieran a problemas de la evaluación de impacto ambiental específicamente.

(39) *Vid.* sobre el particular la importante STC 129/2013, de 3 de julio, que consideró que un precepto de la Ley impugnada ante el TC era un supuesto legislativo de caso único (afectaba a un Ayuntamiento) y que violentaba el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos consagrado por el art. 24.1 CE, por lo que lo anuló. En esa línea aparece posteriormente la STC 142/2013, de 11 de julio, que debe leerse en conexión con la primera.

otros, que resuelve una decisión prejudicial planteada el 17 de mayo de 2011 conforme al art. 267 TFUE por la Supreme Court of the United Kingdom (Reino Unido). La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 10 bis de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y del artículo 15 bis, párrafo quinto, de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, en sus versiones modificadas posteriormente (40).

El problema reside en que después de haber seguido el procedimiento judicial correspondiente en los recursos que primero inicia un recurrente y luego continúa la sra. Pallikaropoulos tras la aprobación de la construcción de una fábrica de cemento, se plantea la fijación de las costas judiciales dada la inadmisión, por infundado, del recurso de casación presentado definitivamente por la recurrente. Las costas que aparecen en el procedimiento son muy elevadas (casi 100.000 libras esterlinas) contra lo que reacciona la sra. Pallikaropoulos lo que determina la presentación de la petición de decisión prejudicial por parte de la Supreme Court of the United Kingdom (que sucede en sus competencias a la Cámara de los Lores desde el 1 de octubre de 2009, siendo esta Cámara quien había iniciado el procedimiento de fijación de costas).

Hay distintos preceptos que se refieren a la tasación de costas en procesos relativos al medio ambiente. Así, el apartado 8.3 del Convenio de Aarhus (aprobado en nombre de la Comisión Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo) indica que: «Cada Parte velará porque las personas que ejerzan sus derechos de conformidad con las disposiciones del presente Convenio no se vean en modo alguno penalizadas, perseguidas ni sometidas a medidas vejatorias por sus actos. La presente disposición no afectará en modo alguno al poder de los tribunales nacionales *de imponer costas en una cuantía razonable* al término de un procedimiento judicial» (el resalte tipográfico es nuestro).

El último párrafo del art. 10 bis de la Directiva 85/337 y lo mismo de la Directiva 96/61 dice así: «Todos y cada uno de los procedimientos de recurso anteriormente enunciados serán justos y equitativos, estarán sometidos al criterio de celeridad y *no serán excesivamente onerosos*» (el resalte tipográfico es nuestro).

El derecho inglés relativo al procedimiento a seguir ante la Supreme Court solo se refiere a que la apreciación detallada de las costas se realizará por dos oficiales tasadores de costas, pero sin entrar en el fondo de su decisión.

La Supreme Court en el planteamiento de su decisión prejudicial estimó que la Cámara de los Lores no había examinado la cuestión de si la condena de la sra. Pallikaropoulos el pago de las costas de las partes recurridas era contraria a las Directivas nombradas.

El Tribunal de Justicia debe examinar, por tanto, el contenido del concepto procedimiento «no excesivamente oneroso». Lo fundamental de su argumentación consiste en lo siguiente:

En primer lugar establece que el carácter prohibitivo de los gastos excesivamente onerosos debe apreciarse globalmente, teniendo en cuenta todos los gastos soporta-

(40) En los dos supuestos ya se han mencionado en el trabajo las Directivas que han sustituido a ambas. La 2011/92/UE en el primer caso y la 2008/1/CE, en el segundo. Nuevas Directivas pero con idéntica regulación sobre el problema planteado en estas páginas.

dos por la parte interesada (punto 28). Igualmente y como las Directivas mencionadas no remiten al derecho nacional para la fijación de este concepto, ello lleva como consecuencia que la interpretación de su sentido debe ser hecha en toda la UE de una manera autónoma y uniforme, que debe buscarse teniendo en cuenta el contexto de la disposición y el objeto perseguido (punto 29) y que ello no debe depender únicamente del derecho nacional (punto 30).

En ese sentido hay que tener en cuenta que las Directivas mencionadas persiguen facilitar al público interesado «un amplio acceso a la justicia» y que ese objetivo forma parte más ampliamente de 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 (puntos 31 y 32 de la Sentencia). También ello debe relacionarse con el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (41), así como del principio 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 (punto 33).

Y en cuanto a los criterios con que el juez nacional debe operar a partir de todo lo anterior, se indica que se debe tener en cuenta la capacidad económica del interesado, pero no sólo ello, sino que debe basarse en un análisis objetivo de la cuantía de las costas, única forma en la que los particulares y las asociaciones podrán desempeñar un papel activo en la defensa del medio ambiente. Eso quiere decir que el coste de un procedimiento no debe resultar «objetivamente irrazonable» (punto 40).

También puede tener en cuenta el juez la situación de las partes, la importancia que para éstas y la protección del medio ambiente tiene el objeto del proceso, la complejidad del Derecho y el procedimiento aplicables, así como el posible carácter temerario del recurso (punto 42). Igualmente la existencia, o no, de un sistema nacional de asistencia jurídica gratuita o de un régimen de protección en materia de costas (punto 46).

Por cierto que esta sentencia podría enlazar —por su finalidad objetiva de evitar gastos excesivos a los particulares en su labor, podríamos decir, «protectora» del medio ambiente—, con cuestión semejante ya tratada con anterioridad por el TJUE como es la relativa a las limitaciones en el pago de tasas por la participación de los particulares en los procedimientos de EIA. También en este caso la cuestión fue deferida por el TJUE a la discrecionalidad de los Estados, aun con la obligación de respetar el núcleo esencial del derecho de participación. No es el caso de esta Sentencia estrictamente de acceso a la Justicia, pero la relación es evidente pues se desarrolla el problema en el ámbito de un procedimiento administrativo que puede ser —suele ser— el paso previo al planteamiento de la cuestión ante los tribunales.

Como digo esta cuestión fue tratada por la Sentencia de 9 de noviembre de 2006 (Sala Segunda), asunto C-216/05, *Comisión/República de Irlanda*. La Comisión interpuso un recurso por incumplimiento frente a una norma irlandesa que somete al pago de tasas la participación en determinados procedimientos de EIA. Los argumentos fundamentales de la Comisión versan en torno a la afirmación de que un Estado sólo

(41) Se trata del único supuesto, según mis datos, en los que esta jurisprudencia ha citado la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, lo que es un dato a resaltar. Con anterioridad en el apartado I ya he planteado su utilidad desde el punto de vista del derecho a la tutela judicial efectiva.

podrá introducir una tasa relacionada con procesos de participación pública regulados por una Directiva si ella misma lo prevé expresamente, como sucede con la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso al público a la información ambiental. Igualmente la Comisión afirma que la introducción de una tasa dificultaría el ejercicio de un derecho que la Directiva reconoce.

Frente a ello el Tribunal afirma que el artículo 249.3 del Tratado CE (sustituido por el Tratado de Lisboa de 2009, pero sin variaciones materiales en el contenido de este precepto) dispone la obligación de los Estados en relación al resultado que debe conseguirse según la Directiva, pero deja a los Estados la elección de la forma y de los medios para conseguir ese resultado. Expresamente y a partir de esta premisa se niega la afirmación de la Comisión de que la posibilidad de imposición de tasas de los Estados solo procedería cuando la misma Directiva hubiera previsto ese hecho. Decir lo contrario sería incompatible con la libertad de decisión que se deriva del art. 249.2 Tratado CE (punto 28 de la Sentencia).

Ahora bien, la imposición de esta tasa no debe ser un obstáculo al ejercicio del derecho de participación que se deriva del art. 6 de la Directiva 85/337/CEE, pero el Tribunal afirma que la misma existencia de la tasa no es incompatible con tal ejercicio. Cuestión distinta sería la opinión que se mantuviera si la cuantía de la tasa hiciera imposible el ejercicio de este derecho, pues entonces la misma finalidad perseguida por la Directiva quedaría perturbada. En el caso concreto, las cuantías establecidas de 20 euros (si el procedimiento se lleva a cabo ante las autoridades locales) y 45 euros (si se actúa ante la llamada Comisión de Recursos) no permiten concluir en tal resultado lesivo respecto al ejercicio de los derechos (puntos 43 a 46 de la Sentencia) (42).

VII. Conclusiones. El favorecimiento del acceso a la justicia en la jurisprudencia analizada

Las Sentencias que se han analizado en los apartados II-VI son todas recientes (de 2009 es la primera de ellas), con un número todavía poco numeroso que, sin duda, se incrementará en el futuro puesto que la normativa que debe ser aplicada procede también de años recientes (de 2003 y 2005 con sus modificaciones posteriores), pero, en su conjunto, bien representativas de una postura militante del TJUE en el favorecimiento del acceso a la justicia en las cuestiones medio ambientales que se tratan en ellas. Sucede en este caso lo mismo que se ha podido constatar en otros ámbitos ambientales en donde se ha producido y se produce intervención del TJUE: una clara postura favorable a la aplicación de normativa europea de protección ambiental que rompe la muchas veces conducta contraria de los Estados que se resisten a aplicar esa normativa europea. El TJUE ha acudido a múltiples tipos de razonamientos para vencer esas resistencias en donde el efecto útil de esa normativa y, en general, el predominio de las cláusulas de protección ambiental sobre otro tipo de valores, también con relevancia jurídica en ocasiones, son predominantes (43).

(42) *Cfr.* JA 34, 2007.

(43) Esta característica común en la jurisprudencia del TJUE la he podido observar también en mis trabajos sobre la EIA (2012 a) y sobre el ejercicio del derecho a la información en materia ambiental (2012 b).

Lo mismo se ha podido advertir en estas páginas en el examen de la jurisprudencia —todavía relativamente escasa— existente en este ámbito del acceso a la justicia en cuestiones ambientales. Sin excepción y en todos los supuestos que se han sometido a la decisión del TJUE, su respuesta ha sido favorable a los planteamientos más elevados posibles de protección ambiental. Aun cuando se haya deferido a decisiones de tribunales internos la última palabra en algunas cuestiones —a fin de cuentas ese suele ser también el contenido de las normas que el TJUE debe aplicar— esa remisión no ha sido enteramente libre, sin condiciones, sino acompañada del acotamiento de un campo de juego que hace muy difícil que el órgano judicial interno se separe de las directrices que el TJUE le marca y que las partes que han planteado los recursos en el plano interno desean, aun cuando sea este órgano interno el que deba resolver, definitivamente, la cuestión.

Nos encontramos, obviamente, ante un tema abierto en el que en los próximos años deberán aparecer otras muchas Sentencias del TJUE, máxime teniendo en cuenta el amplio número de Estados que hoy forman parte de la UE y su capacidad —múltiples veces observada— de resistirse a la aplicación, en el caso concreto, de normas europeas ambientales (Reglamentos pero, sobre todo, Directivas), que los mismos Estados incumplidores han cooperado a crear. Es una de las tantas paradojas que son observables en el cada vez más difícil funcionamiento de la UE pero que sin duda en este ámbito, da pie a mantener una esperanza en el papel liberador y protector que cumplen, tienen que cumplir, las instituciones europeas, en este caso el TJUE.

Anexo bibliográfico

- BETANCOR RODRÍGUEZ A. (2014): *Derecho Ambiental, La Ley*, Madrid, 1860 pp.
- EMPID IRUJO A. (2008): «El derecho al medio ambiente en los nuevos Estatutos de Autonomía», en las pp. 29 y ss. de A. EMPID IRUJO (dir.), *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Lustel, Madrid, 543 pp.
- EMPID IRUJO A. (2012 a): «Evaluación de Impacto Ambiental en la Unión Europea. Análisis jurisprudencial», en las pp. 15-62 de María del Pilar García Pachón (coordinadora), *Evaluación de Impacto Ambiental*, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 2012, y con alguna ampliación y con el mismo título en JA 57, 2012, pp. 7-42.
- EMPID IRUJO A. (2012 b): «La información ambiental: entre el derecho subjetivo y la imposición de obligaciones de comportamiento activo a los poderes públicos», en las pp. 13-48 de *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, tomo XII*, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 2012.
- ESTEVE PARDO J. (2005): *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 308 pp.
- LASAGABASTER HERRARTE I., GARCÍA URETA A., LAZCANO BROTONS I., (2007): *Derecho Ambiental. Parte General*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 2.ª edición, 554 pp.
- LOPERENA ROTA D. (1996): *El derecho al medio ambiente adecuado*, Civitas, Madrid, 154 pp.
- LOPERENA ROTA D. (2008): «El derecho al desarrollo sostenible», en las pp. 63 y ss. de A. EMPID IRUJO (dir.), *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Lustel, Madrid, 543 pp.
- LOZANO CUTANDA B. (2010): *Derecho Ambiental Administrativo*, La Ley, Madrid, 11.ª edición, 841 pp.
- MORENO MOLINA A.M. (2006): *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, Marcial Pons, Madrid, 555 pp.

- PEÑALVER I CABRÉ A. (2008): «Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales», en las pp. 349 y ss. de A. PIGRAU SOLÉ (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 403 pp.
- PIGRAU SOLÉ A. (2008): «Diez años del convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente», en las pp. 21 y ss. de A. PIGRAU SOLÉ (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 403 pp.
- PLAZA MARTÍN C. (2005), *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1286 pp.
- PRIEUR M. (1999): «La Convention d'Aarhus, instrument universal de la démocratie environnementale», *Revue Juridique de l'environnement*, número especial, pp. 9 y ss.
- RAZQUIN LIZARRAGA J.A. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA A. (2007), *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA A. (2010): «Nuevas perspectivas del acceso a la justicia en materia de medio ambiente», en A. PIGRAU SOLÉ y L. CASADO CASADO (dirs.), *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las Administraciones Públicas*, Atelier, Barcelona, 257 pp.

Siglas, abreviaturas y acrónimos

- BOE: Boletín Oficial del Estado.
- BVwG: Bundesverwaltungsgericht.
- CE: Comunidad Europea.
- CE (segunda acepción): Constitución Española.
- CEE: Comunidad Económica Europea.
- DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea.
- EEAA: Estatutos de Autonomía.
- EIA: Evaluación de Impacto Ambiental.
- JA: Justicia Administrativa.
- LJCA: Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- ONG: Organizaciones No Gubernamentales.
- REDA: Revista Española de Derecho Administrativo.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
- TC: Tribunal Constitucional.
- TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- UE: Unión Europea.

Trabajo recibido el 14 de agosto de 2014.

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

LABURPENA: Justizia eskuratzeko aukera ingurumenerako eskubidearen funtsezko alderdia da, eta, oro har, ingurumen-babesarena. Europar Batasuneko Justizia Auzitegiak paper oso garrantzitsua du ingurumenaren zaintzan, eta berdin gertatzen da justizia eskuratzeko aukeraren gaineko jurisprudentziarekin ere. Bereziki, legitimazioa zabaltzeko lan egiten du, hori Europako araudiarentzat eta Europak ere berretsi duen Aarhus Hitzarmenarentzat mesedegarri den moduan interpretatuz. Era berean, prozedura administratiboek eta judizialek gehiegizko gasturik ez eragiteko erabaki garrantzitsuak ere badaude.

HITZ GAKOAK: Judizio aurreko arazoa. Ingurumen-eragina ebaluatzea. Legitimazioa. Gobernu kanpoko erakundeak. Europar Batasuneko Justizia Auzitegia.

RESUMEN: El acceso a la justicia es parte esencial del derecho al medio ambiente y, en general, de la protección ambiental. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea juega un papel relevante en la protección ambiental y lo mismo sucede en la jurisprudencia sobre el acceso a la justicia. En particular su labor se desarrolla para ampliar la legitimación, interpretando de forma favorable a la misma normativa europea y el Convenio de Aarhus también ratificado por Europa. Igualmente existen decisiones relevantes para impedir un coste excesivo de los procedimientos administrativos y judiciales.

PALABRAS CLAVE: Cuestión prejudicial. Evaluación de Impacto Ambiental. Legitimación. Organizaciones No Gubernamentales. Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

ABSTRACT: Access to justice is a key element of the right to environment and in general of the environmental protection. The European Court of Justice of the European Union plays a relevant role in the environmental protection and the same applies to its case law regarding access to justice. Particularly, its work is carried out in order to broaden the locus standi by interpreting the same European normative and the Aarhus convention also ratified by Europe more favourably. Likewise, there exist relevant rulings to prevent an excessive cost of administrative and judicial procedures.

KEYWORDS: Preliminary question. Assessment of environmental impact. Locus standi. Non governmental organizations. European Court of Justice of the European Union.

