

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 71/2024

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced712024>

ESTUDIOS

El sesgado desarrollo del convenio de Aarhus en la Unión Europea. ¿Justicia para el medioambiente?

The biased development of the Aarhus convention in the European Union. Justice for the environment?

Andrea Spada Jiménez

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3132>

Recibido el 3 de mayo de 2024 • Aceptado el 4 de julio de 2024 • Publicado en línea: julio de 2024

Derechos de autoría (©)

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Copyright (©)

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

El sesgado desarrollo del convenio de Aarhus en la Unión Europea. ¿Justicia para el medioambiente?¹

The biased development of the Aarhus convention in the European Union. Justice for the environment?

Andrea Spada Jiménez

Profesora Doctora de Derecho Procesal de la Universidad de Málaga
andrea.spada.j@uma.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3132>

Recibido el 3 de mayo de 2024
Aceptado el 4 de julio de 2024
Publicado en línea: julio de 2024

Sumario: I. Planteamiento de la cuestión.—II. Los convenios internacionales como base para regular y garantizar la protección del medioambiente.—III. El derecho de acceso a la justicia ambiental en la Unión Europea. 1. El contenido del Convenio de Aarhus. 2. Directrices de la Comisión Europea sobre el derecho de acceso a la justicia ambiental. 3. El Tribunal de justicia de la Unión Europea en el acceso a la justicia ambiental.—IV. Reflexión sobre el término de lo justo, la protección del medio ambiente y la racionalidad de la ley procesal.—V. Conclusiones.

Resumen: Con el presente trabajo se cuestiona la existencia de una adecuada tutela judicial efectiva en materia de medioambiente con base en el desarrollo del Convenio de Aarhus, el cual no resulta armonioso por parte de los Estados Miembros. El trabajo se dispone a través de un planteamiento reflexivo sobre la existencia de un proceso óptimo ante la carencia de regulación del acceso a la justicia en la materia.

Palabras clave: Convenio de Aarhus, cambio climático, acceso a la justicia, medioambiente, legitimación.

¹ La presente publicación se enmarca en los siguientes proyectos:

- Proyecto B2-2023_16 del Plan Propio de la Universidad de Málaga, «Trazando un futuro sostenible desde el Derecho» (IP Andrea Spada Jiménez).
- Proyecto de investigación PID2021-122143NB-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación, titulado «Medio ambiente, seguridad y salud: nuevos retos del Derecho en el siglo XXI», del que es IP Maria Isabel Torres Cazorla.
- Proyecto PID2020-113083GB-I00 (IP Sonia Calaza y José Carlos Munielo) Ejes de la Justicia en tiempos de cambio. Proyectos I+D 2020 Generación del Conocimiento. Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Abstract: *This paper takes a reflective approach to the exercise of jurisdictional action for the defence of the environment by citizens. The exercise of jurisdictional action for the defence of the environment by citizens, and in the face of the current climate emergency, questions the existence of an adequate and effective judicial protection in environmental matters based on the Aarhus Convention. It also raises the possibility of obtaining judicial protection for the protection of the environment through various jurisdictional mechanisms.*

Keywords: *Aarhus Convention, climate change, access to justice, environment, standing.*

I. Planteamiento de la cuestión

Los cuantiosos programas y acciones adoptados por la Unión Europea enmarcados en la consecución de la Agenda 2030, no hacen más que adoptar políticas en torno a la consecución de un desarrollo sostenible para mitigar los efectos del cambio climático a nivel administrativo e institucional. Sin embargo, si nos adentramos en su contenido adolecen de sistemas jurisdiccionales que efectivamente sean garantistas del cumplimiento de las políticas adoptadas, a pesar de que resulta una cuestión más que trascendental sobre todo cuando el desarrollo de las mismas se lleva a cabo a través de la delegación de competencias en la Administración local.

Ello conlleva que se produzca una dilación y/o omisión en la ejecución de dichas políticas que lo único que producen es un incremento de los efectos del cambio climático y una frustración en torno a la pasividad de los Estados en la adopción de instrumentos normativos efectivos. Todo lo cual, ha generado que los ciudadanos deban adoptar el papel de garantes, y por ende, ha conllevado a un crecimiento cada vez mayor de la litigiosidad relacionada con el cambio climático².

Pero es un papel difícil de desempeñar por varias razones que en el presente trabajo se exponen: primero, por el reconocimiento de un derecho a la información y participación que se merma por parte de los entes públicos; segundo, más allá de lo anterior, el ejercicio de la acción individual contra los actos de la administración en defensa de los intereses difusos se encuentra totalmente limitado, con lo cual, a pesar de que existe un desarrollo normativo en torno al reconocimiento a la información y participación, si como consecuencia de ello el ejercicio de la acción se ve imposibilitado por la ausencia de un desarrollo legislativo en la materia, no parece que sea muy efectivo. La delimitación de la defensa de un derecho subjetivo lesionado en una materia que es colectiva *per se* y en la actualidad social en la que habitamos, nos deja un paradigma bastante arcaico.

Por lo expuesto, el presente trabajo tiene como objetivo plantear una reflexión acerca de la existencia de una tutela jurisdiccional efectiva para la protección del medioambiente por parte de los ciudadanos a través de un estudio en torno al desarrollo del Convenio de Aarhus en la Unión Europea, y el sentido de lo justo en relación con el acceso a la justicia en materia de medioambiente.

² United Nations Environment Programme (2023). Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review. Nairobi.

II. Los Convenios internacionales como base para regular y garantizar la tutela del derecho al medio ambiente saludable

Para abordar la presente cuestión se debe partir de la base de la existencia de un problema fundamental, que es el cambio climático proveniente del aumento de la temperatura del planeta. De conformidad con la evaluación que desarrolla el IPCC, se estima que ha aumentado prácticamente 1 grado a nivel mundial y que ello ha conllevado a la existencia de un desequilibrio del sistema meteorológico cuyas consecuencias principales recaen sobre todo el funcionamiento del planeta Tierra como tal y por ende en el desarrollo de la humanidad³.

A mayor abundamiento, en el último informe del IPCC publicado el 27 de febrero de 2022 se establecen determinadas afirmaciones que han de ser necesariamente resaltadas en el presente trabajo en aras de tomar conciencia de la urgente necesidad de actuar frente al cambio climático. En primer lugar, se determina que *«el cambio climático constituye una amenaza cada vez más grave para nuestro bienestar y la salud del planeta. Las medidas que se adopten en el presente determinarán la forma en que las personas se adaptarán y cómo la naturaleza responderá a los crecientes riesgos climáticos»*⁴; Asimismo, *«se reconoce la interdependencia del clima, la biodiversidad y las personas, y se integran las ciencias naturales, sociales y económicas más eficazmente que en las evaluaciones anteriores del IPCC»*⁵; A su vez se plantea la necesidad de actuar como comunidad a través de la cooperación que *«a fin de dar respuesta a estos diferentes desafíos, es necesario que todos —los gobiernos, el sector privado y la sociedad*

³ IPCC. Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems. Editado por P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendía, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi y J. Malley. Ginebra. 2019.

⁴ IPCC. Summary for Policymakers. En Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Editado por V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu y B. Zhou. Cambridge: Cambridge University Press, 2021: 3-32.

⁵ IPCC. Summary for Policymakers. En Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Editado por V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu y B. Zhou. Cambridge: Cambridge University Press.2021:26.

civil— colaboren para priorizar la reducción de riesgos, así como la igualdad y la justicia en la adopción de decisiones y las inversiones»⁶.

Las breves citas expuestas del informe no hacen mas que manifestar que nos enfrentarnos a un problema de carácter global cuya afectación trae consecuencias en todos los ámbitos del planeta. Ello se traduce en que el desarrollo de la actividad humana debe proliferarse ante el respeto por la naturaleza, así como garantizando una adecuada administración en cuanto a la explotación y gestión de los recursos necesarios para ello. Cuestión que se expone en el Acuerdo de París⁷.

Cabe recordar en este sentido que ya la Conferencia de Estocolmo de 1972⁸ fue destacada a nivel internacional porque hasta la fecha no se había reconocido la necesidad de llevar a cabo una actuación conjunta a nivel internacional en la protección del medio ambiente⁹, reconociéndolo como un bien patrimonial común. Dicha Conferencia, es el inicio de lo que hasta el día de hoy se configura como Derecho Internacional del Medio Ambiente. En ella se circunscriben los principios básicos de la configuración legislativa del derecho al medio ambiente, y a raíz de ella nacen una serie de instrumentos como la Carta de la Naturaleza, donde se pone de relieve la dependencia del ser humano con los recursos naturales, la creación del Grupo Intergubernamental de expertos para el Cambio Climático (IPCC).

Resulta a su vez relevante, la Conferencia de Río de 1992¹⁰, donde se plantea como objetivo principal la consecución del desarrollo sostenible, de la cual nacen diversos instrumentos básicos en materia de medio ambiente:

El Programa 21, el cual tiene un extenso contenido, estableciendo desde la necesidad de cooperación entre Estados desarrollados y en desarrollo, hasta la gestión de residuos, como la protección de la fauna y métodos de consumo, entre muchas otras materias, desarrollando un plan que

⁶ IPCC. Summary for Policymakers. En Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Editado por V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu y B. Zhou. Cambridge: Cambridge University Press.2021:27.

⁷ Acuerdo de París en la Conferencia de las Partes 21, celebrada en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Se celebra en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972. A/CONF.48/14/Rev.1.

⁹ Hasta la fecha se habían aprobado la Convención para la protección de las aves útiles para la agricultura, celebrada en París en 1902; el Convenio relativo a la reglamentación de la caza de Ballenas, celebrado en Ginebra en 1931; y el Convenio sobre la conservación de la fauna y la flora en su estado natural de 1933.

¹⁰ Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro del 13 al 14 de junio. A/CONF.151/26/Rev.1.

establecía los mecanismos para alcanzar los objetivos pretendidos en cada materia con el fin de obtener un desarrollo sostenible en cada Estado¹¹; Convenio sobre la Diversidad Biológica, en vigor desde el 23 de diciembre de 1993; la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que consistía en una serie de principios que los Estados debieran respetar y aplicar para una efectiva protección del medio ambiente; la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo; la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (en adelante CMNUCC), la cual se aprobó con un claro objetivo: la disminución de concentración de gases de efecto invernadero: «...a un nivel que evite la interferencia antropogénica peligrosa con el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible»¹², como así mismo se desarrolla un sistema de control y seguimiento en torno a las actuaciones de los Estados en la consecución de un desarrollo sostenible.

Las denominadas Conferencias de las Partes que se celebran año tras año hasta la actualidad y con base en las cuales siguen naciendo instrumentos destacables como el Protocolo de Kyoto¹³, a través del cual se han establecido límites a la emisión de gases de efecto invernadero pero de forma bastante cuestionable, ya que a través del cual se ha permitido el juego de compra y venta de derechos de emisión¹⁴. Finalmente, el Acuerdo de París¹⁵, es de desatacar porque no incluye acciones específicas de los Estados de forma vinculante.

No cabe obviar que la actual emergencia climática en la que nos encontramos, ocasiona en el ser humano muertes prematuras, enfermedades por

¹¹ Disponible en: <https://undocs.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1> (Vol.I).

¹² Artículo 2 de la CMNUCC Disponible en: <https://unfccc.int/>

¹³ El Protocolo de Kioto se aprueba a través de la Decisión 1/CP.3, en la COP3, celebrada del 1 al 11 de diciembre de 1997, en Kioto FCCC/CP/1997/7/Add.1. La Unión Europea lo aprueba mediante la Decisión 2002/358/CE del Consejo de 25 de abril de 2002 relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo.

¹⁴ En este sentido: Sanz Rubiales, Iñigo y Susana Aníbarro Pérez. *El mercado de derechos a contaminar: régimen jurídico-público del mercado comunitario de derechos de emisión en España*. Lex Nova, (2007).

¹⁵ Se aprueba el Acuerdo de París en la Conferencia de las Partes 21, celebrada en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

contaminación y zoonóticas¹⁶, inseguridad alimentaria, desplazamientos forzados¹⁷, pobreza¹⁸, conflictos entre la población¹⁹ y el florecimiento de delitos de carácter medioambiental²⁰ clasificados por el PNUMA y la INTERPOL en cuatro grandes grupos: delitos de contaminación, pesqueros, forestales o contra la vida silvestre²¹.

Sin embargo, la Corte Penal Internacional es el único sistema de responsabilidad penal existente a nivel internacional, resulta inaplicable para tiempos pacíficos, ya que el ejercicio de la jurisdicción de dicho Tribunal requiere que las conductas lesivas para el medio ambiente se hubieran cometido dentro de un conflicto armado²² y aún así, no se tutela el medio ambiente de forma autónoma, sino solo aquellas actividades contra personas que causaren un daño al medio ambiente²³, por lo cual la reparación no cabría en el mismo y carecería de sentido.

¹⁶ UNEP. 2020. Trabajar con el medio ambiente para proteger a las personas. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32218/UNEPCOVID_SP.pdf?sequence=15.

FAO. 2020. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020 - Principales resultados. Roma. <https://doi.org/10.4060/ca8753es>. El informe revela que desde 1990 han desaparecido 178 millones de hectáreas de bosques en el mundo y, a pesar de haber mejorado la cifra de deforestación en los últimos años, en otras zonas ese crecimiento sigue aumentando.

¹⁷ OMM. 2020. Informe anual sobre el clima. Declaración de la OMM sobre el estado del clima mundial en 2019. OMM n.º 1248, 2020, 27 y ss.

¹⁸ Desde 2015, la destrucción de la selva amazónica en Brasil se encuentra en constante aumento, absorbiendo la mitad de CO₂ que en los años 90. Las comunidades de la zona ven amenazada su cultura y su forma de vida, han aumentado los conflictos y las muertes de los defensores ecológicos. Como así mismo, las actividades ilegales sobre la zona han aumentado. Todo esto se ha causado ello por una ausencia de persecución de tales conductas, así como por una masiva producción agrícola y ganadera.

¹⁹ OMM. 2020. Informe anual sobre el clima. Declaración de la OMM sobre el estado del clima mundial en 2019. OMM n.º 1248, 2020.

²⁰ Se consideran actividades ilícitas las infracciones a la legislación comunitaria y nacional, de conformidad con la Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE (DOUE núm. 1203, de 30 de abril de 2024).

²¹ Delitos que se encuentran en aumento y que ayudan a financiar actividades como el tráfico de drogas o el terrorismo a nivel mundial. Siendo el crimen contra el medio ambiente, el cuarto a nivel mundial con el que se obtienen mayores ganancias económicas. Nellemann, C. et al., *The Rise of Environmental Crime - A Growing Threat to Natural Resources Peace, Development And Security*. A UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment. United Nations Environment Programme and RHIPTO Rapid Response-Norwegian Center for Global Analyses, www.rhipto.org.2015.

²² Artículo 5 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional A/CONF.183/9 (17 de Julio de 1998). (BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2002).

²³ Hulme, K. «Taking care to protect the environment against damage: a meaningless obligation?». *International Review of Cross Red*. Volume 92 Number 879 September (2010):1-17.

Asimismo, de pensarse en que la Corte Penal Internacional pudiera incluir dentro de su ámbito de competencia *ratione materiae* a los delitos contra el medio ambiente, debería incluir una reforma profunda acerca de la responsabilidad de las personas jurídicas, ya que no se consideran sujetos responsables en el Estatuto de Roma, pero son los sujetos que cometen tales irregularidades.

La degradación del medio ambiente proviene entre otras razones de un sistema legislativo que resulta demasiado laxo y poco garantista para la defensa del medio ambiente, caracterizado por políticas de carácter *soft law*²⁴, o en que las que son preceptivas no se ejecutan de la forma debida en el derecho interno, ni tampoco existen mecanismos jurídicos de cooperación reforzados de control de las actividades de la administración, de las empresas transnacionales, ni de las actividades delictivas que se basan en la defensa de intereses políticos y económicos en primer lugar²⁵. Por lo cual, desde nuestro punto de vista, no solo se debería hacer una reflexión en torno a la necesidad de armonizar el sistema legislativo en aras de obtener mayor eficiencia, sino en aras de eludir la influencia de poder político y económico²⁶ sobre los recursos naturales de nuestro planeta.

A pesar de los alarmantes efectos del cambio climático dispuestos, no es hasta el año 2022 cuando a través de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 28 de julio de 2022 se reconoce el derecho humano a un medioambiente limpio, saludable y sostenible en aras de garantizar el cumplimiento con los tratados internacionales en relación con la protección del medio ambiente.

²⁴ Chiara Marullo, Maria, José Elías Esteve-Moltó y Francisco Javier, Zamora-Cabot, «The liability of multinational companies through transnational litigation comparative study of highlighted cases». *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo= Iberoamerican Journal of Development Studies*, ISSN-e 2254-2035, Vol. 11, N.º 2, (2022):170-194. Gutiérrez Espada, C. «La contribución del Derecho Internacional del medio ambiente al desarrollo del Derecho Internacional Contemporáneo». *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XIV, (1998): 113-200.

²⁵ En este sentido: Schlosberg, D., y D. Carruthers. «Indigenous Struggles, Environmental Justice, and Community Capabilities». *Global Environmental Politics*, 10(4). MIT Press, (2010)./ Andrea, Spada Jiménez. *Justicia climática y eficiencia procesal*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

²⁶ Babic, M, Fichtner, J & Eelke M. Heemskerk. *States versus Corporations: Rethinking the Power of Business in International Politics*, *The International Spectator*, 52:4, (2017): 20-43. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03932729.2017.1389151>. A este respecto: Juan, Hernandez Zubizarreta «Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: Historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales». Madrid: *HEGOA Instituto de estudios sobre desarrollo y cooperación internacional*, 2009.

Dicho reconocimiento, sin embargo, como dispone García Rico²⁷ proviene de una encomiable labor interpretativa realizada por los diversos órganos jurisdiccionales (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos), que le han otorgado un carácter complementario al derecho a la salud, la vida, la propiedad, al desarrollo de la vida privada, entre otros. Asimismo se pronunció el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la Sentencia del 6 de abril de 2024 (STEDH. Gran Sala. Verein Klimaseniorinnen Schweiz And Others V. Switzerland)²⁸.

III. El derecho de acceso a la justicia ambiental en la Unión Europea

1. El contenido del Convenio de Aarhus

Para adentrarnos en el derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente en la Unión Europea, indudablemente debemos comenzar haciendo referencia a los principios dispuestos en la Conferencia de Río de 1992 y en su predecesora Conferencia de Estocolmo de 1972²⁹, ya que se reconoce la necesidad de ejercitar una acción global por parte de los Estados en defensa del derecho al medio ambiente, y a su vez garantizar el acceso a la justicia de los ciudadanos para un desarrollo sostenible.

Para ello, se dispuso el denominado «principio de democracia ambiental» previsto como principio número 10 en la Declaración de Río de 1992, el cual hace referencia a la necesidad de permitir la participación y proporcionar la información a los ciudadanos en materia de medio ambiente determinando que *«en el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportuni-*

²⁷ García Rico, Elena del Mar. «El diálogo entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional del Medio Ambiente: Estado de la cuestión y retos de futuro». *Diálogo en el Derecho Internacional Público*, dirigido por Daniela, Méndez Royo y Enrique Díaz Bravo, coordinado por Camilo Sánchez Villagrán, 399-436. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

²⁸ *«The Court already held long ago that the scope of protection under Article 8 of the Convention extends to adverse effects on human health, well-being and quality of life arising from various sources of environmental harm and risk of harm. Similarly, the Court derives from Article 8 a right for individuals to enjoy effective protection by the State authorities from serious adverse effects on their life, health, well-being and quality of life arising from the harmful effects and risks caused by climate change».*

²⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Se celebra en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972. A/CONF.48/14/Rev.1.

dad de participar en los procesos de adopción de decisiones». Se establece que la justicia se construye partiendo de que «los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes»³⁰.

Dicho principio, se materializa en el Convenio de Aarhus de 25 de julio de 1998³¹, adoptado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, el cual entró en vigor el 30 de octubre de 2001 y fue ratificado por la Comunidad Europea mediante la Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005³². En dicho convenio se reconoce el derecho a la participación de los ciudadanos en materia de medio ambiente, así como el derecho a obtener información al respecto, y a poder ejercitar acciones judiciales en aras de obtener una reparación de los derechos vulnerados. Son por tanto tres pilares los que abarca el instrumento, la participación, la información y el acceso a la justicia³³.

El marco normativo previsto necesita de instrumentos de desarrollo por parte de los Estados. A nivel europeo, el primer y el segundo pilar se desarrollaron a través de la Directiva 2003/4/CE³⁴ y de la Directiva 2003/35/CE³⁵, y posteriormente a través del Reglamento 1367/2006, relativo a la

³⁰ PNUMA, 2015. «Poner en práctica el principio 10 de Río». *Guía de Implementación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente*. Véase al respecto: Jan, Darpö. Principle 10 and access to Justice». En *Elgar Encyclopedia of Environmental Law: Principles of Environmental Law, Volume VI*, editado por Krämer, L & Orlando, E, Edward Elgar Publishing, (2018): 379-402.

³¹ 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 —Declaraciones OJ L 124, 17.5.2005, p. 4-20. Decisión 2005/370/CE, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente DOUE L 124/4 de 17.5.2005.

³² España. Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2005.

³³ Angel Ruiz de Apodaca Espinosa «El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9(1), (2018): <https://doi.org/10.17345/rcda2410>

³⁴ Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (DO L 41 de 14.2.2003).

³⁵ 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 - Declaración de la Comisión. (DO L 156 de 25.6.2003).

aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente³⁶. Sin embargo, se ha dejado a un lado el acceso a la justicia³⁷. Si bien es cierto que en relación con este último se elaboró una *Guía de aplicación*³⁸, también es cierto, que dicha guía carece de fuerza vinculante, y no resuelve los problemas interpretativos que han surgido posteriormente.

A parte de ello, la ausencia de desarrollo del pilar del acceso a la justicia del Convenio de Aarhus, ha suscitado diversas críticas en tanto en cuanto se manifiesta un carácter por parte de la Unión Europea contradictorio —e irónico— al prever que los Estados Miembros han de garantizar el acceso a la justicia, pero mantener una ausencia de desarrollo y una interpretación restrictiva en torno a la materia que limita el acceso a los ciudadanos y a las organizaciones.

La necesidad de desarrollo para garantizar un acceso a la justicia de carácter amplio fue puesto de manifiesto por el Comité de Cumplimiento en 2017, pero lamentablemente a pesar de que dicho órgano se ha creado con dicho fin, no parece generar los efectos pretendidos con su creación, ya que las recomendaciones dispuestas no se adoptaron por la Reunión de las Partes en Budva, retrasando tales cuestiones para la Reunión de las partes de 2021³⁹. Es en ese mismo año cuando la Comisión Europea a través de una Comunicación plantea ciertas directrices necesarias para atacar la ineficacia e ineficiencia derivadas de la desarmonización y las carencias de la aplicación del Convenio de Aarhus en relación con el acceso a la justicia. Dichas directrices las abordaremos en un apartado posterior.

Posteriormente a ello, la Comisión Europea publica el Documento de Trabajo de 10 de octubre de 2019 (SWD(2019) 378 final) titulado «Informe sobre la implementación por la Unión Europea del Convenio de Aarhus en

³⁶ Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. (DOUE 264/13 de 25.09.2006).

³⁷ Alexandre, Peñalver I Cabré. *El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva*. RVAP, (2014): 99-100.

³⁸ *El Convenio de Aarhus: Guía de aplicación*, segunda edición 2014. http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html

³⁹ Alexandre, Peñalver I Cabré y Salazar Ortuño, Eduardo. «Acceso a la justicia: avances y retrocesos en el ámbito internacional, en la Unión Europea y en el Estado español». *En Observatorio de políticas ambientales* coord. por Gerardo García-Álvarez García, *at al.* (2020):337-361.

la área de acceso a la justicia en medio ambiente» en el cual se pone de manifiesto la revisión del Reglamento 1367/2006, de 6 de septiembre⁴⁰. Finalmente, en 2021 se aprueba el Reglamento (UE) 2021/1767 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 2021 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006⁴¹ con el fin de añadir la posibilidad del ejercicio de la acción de revisión interna de un acto.

La regulación del pilar de acceso a la justicia en el Convenio de Aarhus, se prevé en el artículo 9, el cual contiene diversos apartados donde dispone un marco de reconocimiento por parte de cada Estado de mecanismos procesales y procedimentales para garantizar tanto el derecho a la información y participación de los ciudadanos, mediante la previsión de vías de recursos; así como el cumplimiento de la legislación ambiental tanto por particulares como por las Administraciones Públicas, a través del reconocimiento de recursos y del ejercicio de la acción jurisdiccional específica para ello⁴².

En este sentido, establece en el apartado primero del artículo 9, el reconocimiento por parte de los Estados de una vía de recurso y la creación de procedimientos «rápidos, gratuitos o poco onerosos» para garantizar la revisión del acto impugnado por parte de autoridades administrativas o de un órgano judicial a través de resolución suficientemente motivada como para desvirtuar el derecho de información.

Ahora bien, en el apartado segundo de dicho precepto, hace referencia al público interesado como aquel que puede entablar la acción, disponiendo que por interesado ha de entenderse aquellas personas que aleguen la lesión de un derecho o interés suficiente, adentrándose la norma en las bases del Derecho romano, ya que dispone lo siguiente: *Lo que constituye interés suficiente y lesión de un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del presente Convenio. A tal efecto, el interés de toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el artículo 2, apartado 5⁴³, se considerará su-*

⁴⁰ En el mismo sentido: la Comunicación de 11 de diciembre de 2019 (COM(2019)640) referida al «*The European Green Deal*».

⁴¹ Reglamento (UE) 2021/1767 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 2021 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente PE/63/2021/REV/1. DO L 356 de 8.10.2021, p. 1-7

⁴² Susana Galera Rodrigo. «S. XXIV. La aplicación del Convenio de Aarhus en el contencioso climático: el acceso a la información sobre Emisiones». *Actualidad Jurídica Ambiental*, ISSN-e 1989-5666, N.º 102, 2, (2020):577-595.

⁴³ Véase apartado 5 del artículo 2 del Convenio de Aarhus: «Por “público interesado” se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en

*ficiente en el sentido de la letra a). Se considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían ser lesionados en el sentido de la letra b) anterior*⁴⁴.

El instrumento, a parte de ello, determina en el apartado tercero y cuarto que cada Estado Miembro determinará de conformidad con el derecho interno los criterios aplicables para el acceso a la justicia al público interesado en iniciar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar actos (de acción u omisión) de particulares o autoridades que vulneren la legislación ambiental nacional. Dichos procedimientos han de garantizarse por los Estados Miembros que sean «objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo». Como así mismo, añade el apartado quinto del precepto, que deberán proveer mecanismos para garantizar la tutela judicial efectiva sin que sea obstaculizada por insuficiencia de recursos económicos.

Nos adentraremos posteriormente en el desarrollo por parte del TJUE de lo expuesto en tales apartados, sin embargo avanzamos que podría haber tenido la oportunidad de haber ampliado más el abanico a los sujetos legitimados dando paso a un concepto de «*interés suficiente y lesión de un derecho*» más amplio y objetivo para armonizar y flexibilizar el acceso a la justicia, y no mantenerla limitada.

2. *Directrices de la Comisión Europea sobre el derecho de acceso a la justicia ambiental*

Como se ha expuesto anteriormente, la ausencia de desarrollo general de una normativa que garantice el acceso a la justicia en materia de medio ambiente impulsó a que la propia Comisión Europea (CE) elabore un instrumento interpretativo del acceso a la justicia en el Convenio de Aarhus de conformidad con la jurisprudencia del TJUE. Se hace referencia a la «Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental»⁴⁵.

La CE destaca la existencia de problemas derivados de la ausencia de armonización normativa y los cuales podemos clasificar en tres grupos:

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».

⁴⁴ Artículo 9.2.b) del Convenio de Aarhus.

⁴⁵ COM. Comunicación de la Comisión Europea relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (C/2017/2616)

Problemas derivados de la legitimación y personación en el proceso judicial, ya sea a través de personas físicas, o a través de entidades sin ánimo de lucro; La ausencia de normativa conlleva que la Administración actúe mediante negativas al reconocimiento de legitimación para el ejercicio de acciones contra los actos de la Administración, lo que significa que no solo se genera una inseguridad jurídica para las personas afectadas directamente por un determinado acto, sino también que el «público se ve afectado de manera más indirecta cuando el acceso ineficaz a la justicia ayuda a que surjan fallos de aplicación, por ejemplo, niveles malsanos de contaminación atmosférica provocados por la pasividad administrativa» como así lo dispone la propia CE⁴⁶.

Por otro lado, se determina que existe un problema en torno a la eficacia de la administración de justicia, ya que la ausencia de normativa propicia un aumento de litigiosidad en torno al reconocimiento del acceso a la justicia frente a la actuación de las Administraciones Públicas⁴⁷.

En relación al apartado expuesto, esa eficacia en torno al funcionamiento de las Administraciones Públicas se torna negativa también para las empresas ante la dilación en la adopción de decisiones, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas que no ostentan la capacidad económica necesaria para soportar dilaciones e incertidumbres en torno a la autorización y el desarrollo de la actividad en concreto. Como así mismo, hace referencia la CE, para generar inversiones por parte de los entes públicos en el desarrollo de una economía verde.

Es verdad que la CE hace referencia a la utilización cada vez mayor de jurisprudencia nacional para suplir las carencias de la norma en cuanto a la legitimación activa ante una acción u omisión de carácter administrativo que contraviene la normativa medioambiental. Sin embargo, también es verdad, que hace hincapié en la necesidad de desarrollar una norma uniforme, ya que dicha ausencia es la que genera mayores dilaciones atendiendo a la existencia de una interpretación específica para cada caso concreto.

En aras de solventar los problemas expuestos y garantizar uniformidad por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales, la Comisión Europea⁴⁸ dispuso ciertas directrices básicas en torno al acceso a la justicia con base en la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de las nor-

⁴⁶ Véase apartado 8 de la Comunicación referida *ut supra*.

⁴⁷ Angel Ruiz de Apodaca Espinosa «El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9(1), (2018): <https://doi.org/10.17345/rcda2410>

⁴⁸ COM. Comunicación de la Comisión Europea relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (C/2017/2616).

mas de acceso a la justicia de los ciudadanos. Ahora bien, no cabe obviar el hecho de que tales directrices las dispusiera a través de una Comunicación, lo que significa que el carácter será meramente orientativo, cuando a nuestro parecer habría sido más acertado utilizar un instrumento con fuerza vinculante para ello, máxime cuando constantemente remarca la ineficacia e ineficiencia existente por la ausencia de desarrollo normativo en el derecho de acceso a la justicia medioambiental⁴⁹.

Al margen de ello, en la Comunicación referida se abordan varios apartados para garantizar el acceso a la justicia ambiental en los cuales se unifican los criterios dispuestos por el TJUE⁵⁰: 1. Intereses públicos. Obligaciones y derechos pertinentes para el ejercicio de la tutela judicial en relación con los derechos procesales; 2. Legitimación activa; 3. Control jurisdiccional; 4. Tutela judicial efectiva; 5. Gastos procesales; 6. Fijación y respeto de los plazos y eficacia de los procedimientos; 7. Información práctica; de los cuales extraeremos resumidamente su contenido.

⁴⁹ Alba Nogueira López. «Pack premium o pack básico: ¿Ordenamiento ambiental dual?». *Revista Aranzadi de derecho ambiental* N.º 38, (2017):297-325

⁵⁰ Se hace referencia a una extensa jurisprudencia para ello: Sentencia de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania, C-361/88; Sentencia de 17 de octubre de 1991, Comisión/Alemania; Sentencia de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld, C-72/95; Sentencia de 14 julio de 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95; Sentencia de 29 de abril de 1999, Standley, C-293/97; Sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, C-374/98; Sentencia de 7 de enero de 2004, Wells, C-201/02; Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddensee, C-127/02; Sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05; Sentencia de 25 de julio de 2008, Janecek, C-237/07; Sentencia de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06; Sentencia de 3 de julio de 2008, Comisión/Irlanda, C-215/06; Sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda, C-427/07; Sentencia de 30 de abril de 2009, Mellor, C-75/08; Sentencia de 15 de octubre de 2009, Djurgården, C-263/08; Sentencia de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz, C-115/09; Sentencia de 18 octubre de 2011, Boxus, asuntos acumulados C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09; Sentencia de 8 de marzo de 2011, LZ I, C-240/09; Sentencia de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu, C-165 a C-167/09; Sentencia de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros, C-182/10; Sentencia de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie, C-41/11; Sentencia de 15 de enero de 2013, Križan, C-416/10; Sentencia de 14 de marzo de 2013, Leth, C-420/11; Sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos, C-260/11; Sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit, C-583/11P; Sentencia de 7 de noviembre de 2013, Altrip, C-72/12; Sentencia de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal y Shirley; Sentencia de 13 de febrero de 2014, Comisión/Reino Unido, C-530/11; Sentencia de 19 de noviembre de 2014, Client Earth, C-404/13; Sentencia de 6 de octubre de 2015, East Sussex, C-71/14; Sentencia de 15 de octubre de 2015, Comisión/Alemania, C-137/14; Sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen, C-399/14; Sentencia de 21 de julio de 2016, Comisión/Rumanía, C-104/15; Sentencia de 15 de octubre de 2015, Gruber, C-570/13; Sentencia de 28 de junio de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15; Sentencia de 8 de noviembre de 2016, LZ II, C-243/15; Sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages, C-313/15 y C-530/15; Sentencia de 17 de noviembre de 2016, Stadt Wiener Neustadt C-348/15.

En primer lugar, se hace referencia al carácter preceptivo del Convenio de Aarhus que vincula a las Administraciones Públicas a desarrollar los procedimientos garantizando la participación de los ciudadanos en «*decisiones relativas a actividades específicas, planes, programas y políticas relativos al medio ambiente, disposiciones reglamentarias o instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general*»⁵¹.

En relación con la solicitud de información; se garantiza que las personas físicas y jurídicas puedan solicitar información o aunque la hubieren recibido a través de difusión general ostentan legitimación activa para impugnar una decisión, acto u omisión de una autoridad pública responsable de dicha información.

En torno a la legitimación activa de personas físicas y jurídicas se determina por parte de la Comisión, que ante una ausencia de normativa específica sobre la legitimación activa, son aplicables los principios generales de la Unión Europea de conformidad con la interpretación del TJUE.

Para las actividades específicas que para su desarrollo requieran participación del público dicha participación se determina de forma diferenciada para las personas físicas y para las ONG. En cuanto a las personas físicas, se requiere que exista la lesión de un derecho o interés para ostentar la legitimación activa. En relación con las ONG, establece que ostentan una legitimación activa *de lege*, ello significa que *prima facie* han de considerarse que cumplen los presupuestos de legitimación para poder impugnar acciones u omisiones en aquellas actividades sujetas a criterios de participación. Eso se traduce en que, mientras que a la persona física o jurídica, para ostentar legitimación activa se le exige demostrar el interés lesionado con una actividad específica que requiere participación, a la ONG no, siempre y cuando las normas nacionales del Estado así lo dispongan.

Por lo cual, para las ONG serán los Estados quienes determinen los requisitos para su participación en el proceso, sin embargo tales requisitos han de considerar una serie de requisitos para ostentar tal legitimación y han de ser aplicados garantizando «un amplio acceso a la justicia»⁵².

A las asociaciones, grupos y organizaciones las equipara a las personas físicas, que el Convenio de Aarhus las considera «público» en general incluyendo a «*una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la le-*

⁵¹ COM. Comunicación de la Comisión Europea relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (C/2017/2616) (44).

⁵² COM. Comunicación de la Comisión Europea relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (C/2017/2616) (74).

gislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas»⁵³.

En relación con la legitimación activa para proteger aquellos derechos a la salud, de propiedad y al medio ambiente que se hubieran visto vulnerados se establece que los Estados Miembros deberán garantizar «*legitimación activa para impugnar categorías muy amplias de decisiones, actos y omisiones sobre la base de un extenso conjunto de derechos sustantivos*»⁵⁴. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que siguiendo la «*doctrina de lesión de derechos*» se requiere la existencia de una lesión.

En definitiva, como se puede observar, el acceso a la justicia en materia de medio ambiente conlleva tener en cuenta varios elementos: el tipo de actividad, las personas afectadas y los derechos lesionados (procesales o sustantivos) para garantizar la existencia de una legitimación activa en la defensa de la protección del medioambiente.

Ahora bien, tras la publicación de la presente comunicación, se procedió

3. *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el acceso a la justicia ambiental*

Cuantiosa jurisprudencia del TJUE nos encontramos referente al Convenio de Aarhus, como se ha dispuesto en anteriores apartados, sin embargo, nos centraremos en la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 11 de enero de 2024⁵⁵, como ya habíamos anticipado para hacer referencia a la legitimación de personas jurídicas que han de alegar un interés legítimo o derecho lesionado privado para el ejercicio de la acción, por no encontrarse en las excepciones previstas del artículo 9 del Convenio de Aarhus en referencia a aquellas organizaciones no gubernamentales con fines ecológicos, ya que se pretende abordar como cuestión principal la legitimación que ostenta una sociedad profesional de abogados en relación con la comprobación de la legalidad de determinados actos administrativos por dicha parte sin haber acreditado un interés legítimo o derecho privado lesionado. Por lo cual, a través de la presente resolución se planteará la interpretación de los artículos 2.4, 9.3 y 9.2 del Convenio de Aarhus.

⁵³ COM. Comunicación de la Comisión Europea relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (C/2017/2616) (84).

⁵⁴ Comunicación... (104).

⁵⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 11 de enero de 2024, por la que resuelve la cuestión prejudicial en relación a la interpretación del Convenio de Aarhus de 1998, relativo a la información, participación y acceso a la justicia ambiental.

El TJUE determinó que al tratarse de una vulneración del derecho ambiental interno, los Estados Miembros (EEMM) de conformidad con el contenido del art.9.3. del Convenio de Aarhus, pueden establecer criterios en relación con las personas que ostentan legitimación activa para interponer un recurso⁵⁶. Asimismo, hace referencia a la necesidad de que dichas personas tienen que considerarse «público interesado»⁵⁷, no significando ello que el resto de público tenga restringido el acceso a la justicia, sino que el resto no ostenta la legitimación de lege de las ONGs con fines medioambientales, por lo que para el ejercicio de la acción deberán demostrar un interés subjetivo o lesión de derecho de carácter privado⁵⁸.

El Tribunal prevé por tanto que *«en tales circunstancias, procede concluir, sin perjuicio de las comprobaciones que incumben al órgano jurisdiccional remitente, que un requisito que subordina la legitimación activa de los demandantes que no sean asociaciones de defensa del medio ambiente para impugnar un acto administrativo del que no son destinatarios a la acreditación de un interés legítimo privado cumple con las exigencias establecidas en los apartados 50 a 55 de la presente sentencia»*⁵⁹.

De comprobarse que la asociación pudiera llevar a acabo fines medioambientales tendría por tanto una legitimación *de lege* para el ejercicio de la acción y se reconocería como público interesado, como así sucedió en la Sentencia de 8 de noviembre de 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículo de motor), C-873/19⁶⁰.

Otra de las cuestiones planteadas, refiere a la consideración de costes prohibitivos en relación con la condena en costas ante la desestimación de las pretensiones de una de las partes, el interés de esa parte y el interés general vinculado a la protección del medio ambiente. A lo cual, el TJUE refiere que tiene cabida la condena en costas del demandante, basando dicha

⁵⁶ Refiere a la Sentencia de 8 de noviembre de 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículo de motor), C-873/19, apartado 64.

⁵⁷ Refiere al art. 2. Ap. 5 del Convenio Aarhus: *«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»*.

⁵⁸ Fundamentos jurídicos 52 y 54 de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 11 de enero de 2024; así como remisión a sentencia de 14 de enero de 2021, Stichting Varkens in Nood y otros, C-826/18, apartado 50.

⁵⁹ Fundamento jurídico 62 de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 11 de enero de 2024.

⁶⁰ Véase al respecto: María Zaballos Zurilla «El acceso a la justicia en materia medioambiental: STJUE de 8 de noviembre de 2022, AsuntoC-873/19». *Revista CESCO*, n.º 45, (2023):164-172.

condena en costas en toda la cuantía del procedimiento teniendo en cuenta «un análisis objetivo de la cuantía de las costas, máxime si los particulares y las asociaciones deben desde luego desempeñar un papel activo en la defensa del medio ambiente. Así, el coste de un procedimiento no debe superar la capacidad financiera del interesado ni resultar, en todo caso, objetivamente irrazonable».

Finalmente, el órgano jurisdiccional hace referencia a la aplicación del principio de efectividad, por el cual las disposiciones nacionales no deben hacer imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por la normativa de la UE. Por lo tanto, los Estados miembros deben garantizar que las ONG tengan acceso efectivo a procedimientos de impugnación de actos administrativos y de revisión judicial⁶¹.

IV. Reflexión sobre el término de lo justo, la protección del medio ambiente y la racionalidad de la ley procesal

Tutelar un derecho subjetivo por parte de la administración pública a través de la creación de sistemas legislativos y judiciales adecuados conlleva crear un entramado de normas procesales y procedimentales que a nuestro modo de entender, han de confluír de forma adecuada a la sociedad actual. Ello implica crear un sistema procesal para garantizar la tutela jurisdiccional del derecho vulnerado. Cabe recordar y en concordancia con Taruffo⁶² que «*un sistema procesal óptimo es aquel en el cual la ley procesal es racional tanto en el sentido de la coherencia como en el sentido de la funcionalidad instrumental respecto de los fines que se consideran propios de la administración de justicia*». Atendiendo a ello, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva es necesario que los cauces procedimentales ostenten esas características de racionalidad, coherencia e instrumentalidad de conformidad con la realidad social y la responsabilidad de proteger que ostenta el Estado frente a sus ciudadanos.

Sin embargo, como manifestaba el propio Taruffo⁶³, nos encontramos ante un sistema procesal que no resulta eficaz por diversas razones; por un lado, por la fragmentación y diferenciación de la norma procesal en el desarrollo de procedimientos especiales enfocados a determinados colectivos que conlleva a la existencia de una tutela judicial diferenciada que depen-

⁶¹ Fundamentos jurídicos: 72,73,74,79 y 82. Asimismo refiere: Sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos, C-260/11, apartado 33 y jurisprudencia citada.

⁶² Michele Taruffo. «Racionalidad y crisis de la ley procesal». *DOXA*, n.º 22, (1999):313-327.

⁶³ Michele Taruffo. *Racionalidad...*313.

derá de la condición del sujeto, de si es titular de una situación jurídica privilegiada, o perteneciente a un grupo privilegiado, el cual de no ostentar un privilegio estipulado en la legislación procesal que conforma ese grupo de sujetos protegidos por considerarse la parte débil del proceso, o porque pertenece a grupos de presión que han conllevado al legislador a la creación de tales especializaciones; debe someterse a un procedimiento judicial general bajo la condición de sujeto ordinario que deviene ineficaz por que resulta un sujeto no perteneciente a ningún grupo y por tanto olvidado en las reformas de la legislación procesal.

Aún así, y en relación con ello, cabe hacer referencia a otra característica que realza la ineficacia del proceso y es que las reformas de la legislación se llevan a cabo de forma «parcheada», es decir donde se observa una ausencia en la legislación, se rellena con nueva legislación para tal situación, pero no en un sentido global y general, lo cual nos lleva a la existencia de un sistema procesal caracterizado por una complejidad de normas que a veces resultan hasta contradictorias y que solo benefician a la ineficacia del procedimiento y por ende a la ausencia de una tutela judicial adecuada a la realidad social que solo beneficiará a la parte del proceso que ostente mayor poder económico y social.

Esto último, a su vez se ve reforzado en relación con una de las razones de mayor peso para determinar la existencia de la ineficacia del proceso: la dilación del mismo. Cabe reflexionar sobre ello y cuestionarnos: —¿cómo ha de garantizarse que el derecho a la tutela judicial sea efectiva cuando todo el proceso judicial debe conllevar invertir tantos años que exceden de lo soportable económicamente y mentalmente para un ciudadano ordinario?— Sin lugar a dudas, la dilación del proceso, solo beneficia a las partes más fuertes del mismo, ya sean las grandes corporaciones, en las que se incluyen empresas de carácter extractivo, industriales, o de servicios; así como a las administraciones públicas.

Es decir, el ciudadano que pretenda obtener la tutela judicial efectiva que se enfrenta a una determinada persona física y/o jurídica con una buena capacidad económica debe soportar la carga de un proceso dilatorio debido a que la otra parte agotará todas las instancias y hasta un procedimiento ejecutorio forzoso, pretendiendo así el agotamiento de la otra parte y por tanto el abandono del proceso, o el desistimiento del ejercicio de la acción antes de iniciar el proceso. Ello significa, que en definitiva no se garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva de forma eficaz, porque no es adecuada a la realidad, no es funcional y por tanto no es justa.

En materia de medio ambiente, las deficiencias del proceso mencionadas se refuerzan y son más notorias aún porque hacemos referencia a la defensa de un interés o derecho colectivo, cuya tutela judicial ha de ser ejercita por otro sujeto diferente al titular del derecho lesionado, es decir, en

defensa de una lesión del derecho general, sin embargo —¿no debería ser al contrario?; ¿no se deberían defender los bienes o intereses que afectan a una colectividad de personas con mayor vehemencia que cuando afectan a una persona individual?—.

Así como el grupo de consumidores y usuarios se considera un grupo privilegiado en el proceso y se le ha dotado de normas favorecedoras por considerarse la parte débil del proceso. El medio ambiente como recurso natural y colectivo y como derecho mundialmente reconocido, cuyo gravamen afecta directamente al desarrollo de la vida, a la salud, a la alimentación, a los derechos más básicos e inherentes de las personas no ostenta la cualidad de interés privilegiado en el proceso, y cuanto menos ostenta un sistema de acciones específicas para garantizar su tutela por parte de los ciudadanos, así como una ágil y necesaria reparación.

Asimismo, y otro hándicap añadido los sujetos que directamente e indirectamente ocasionan un daño al medio ambiente son los de mayor capacidad económica y social a nivel mundial, y por ende nos enfrentamos a los procesos más dilatorios y complejos, carentes de una reparación efectiva y necesaria para mantener nada más y nada menos que la salud y la paz del planeta⁶⁴.

Por otro lado, se encuentran con una ausencia de información y documentación para poder formalizar el ejercicio de la acción de forma adecuada, y a su vez, de solventar tal cuestión, se encuentran con cuestiones procedimentales en torno al foro de competencia y jurisdicción por ausencia de mecanismos normativos procesales de carácter internacional que se adecúen a la realidad. Ello favorece solo a los sujetos que cometen el daño ambiental los cuales se benefician de dichas carencias para dilatar el proceso y seguir desarrollando sus actividades sin consecuencias judiciales o con consecuencias carentes de una efectiva reparación y responsabilidad por el daño ocasionado⁶⁵.

Efectivamente, atendiendo a lo dispuesto en el presente trabajo, cabría afirmar que la crisis del sistema procesal a la que hace referencia Taruffo se maximiza en materia de medio ambiente por la complejidad expuesta de la materia.

Cabe cuestionarnos en este punto si ¿es justo que el egoísmo de unos pocos que se enriquecen económicamente menoscabando el medioambiente

⁶⁴ Kinnari I. Bhatt. «Concessionaires, Financiers and Communities: Implementing Indigenous Peoples' Rights to Land in Transnational Development». *Cambridge University Press*, Cambridge, (2020):222.

⁶⁵ Juan Hernández Zubizarreta. *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: Historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales*. Madrid: HEGOA Instituto de estudios sobre desarrollo y cooperación internacional,2009.

prevalezca sobre el desarrollo de la vida, la salud y el bienestar social de las generaciones presentes y futuras?; ¿acaso la tutela de nuestro derecho subjetivo más básico no es suficiente para hacer reaccionar a nuestros representantes políticos?—; Seguramente será justo para ese colectivo, pero no lo es para el resto, ni para el propio medioambiente como sujeto de derechos.

Esta reflexión casa perfectamente con lo dispuesto por Nieva Fenoll⁶⁶ en cuanto a la determinación de lo que es justo cuando dispone:

«Y así se llega a una curiosa paradoja, pero que se traduce en una realidad: partiendo desde una posición egoísta —como ya se dijo, la voluntad de preservación de la propia vida—, se alcanza la conclusión de que la abolición del egoísmo es lo mejor para conseguir esa preservación, logrando la cohesión de la comunidad humana como mejor manera de defenderla y, así, protegerse a uno mismo. No es la primera vez que un planteamiento inicial debe abandonarse en el momento final del razonamiento. Para conseguir bienestar se suele requerir esfuerzo, que es justamente lo que suele dejar de existir al obtener el bienestar, al menos en los momentos de ocio. De hecho, disponer de esos momentos es una parte importantísima de ese bienestar».

Teniendo en cuenta sus palabras —¿será que nuestros representantes políticos ostentan ya tal bienestar?—

V. Conclusiones

Las conclusiones del presente trabajo, el cual sobre todo torna a ser reflexivo, se han expuesto en cada uno de sus apartados y son acordes con el planteamiento de la cuestión expuesta al inicio del mismo. Ahora bien, cabe desatacar como una reflexión final que el sistema legislativo y jurisdiccional previsto para la protección del medioambiente en la Unión Europea resulta ser injusto, atendiendo a los criterios expuestos a lo largo del trabajo, para aquel ciudadano que pretenda el ejercicio de una acción individual para la defensa del medioambiente.

Primera.— En atención a lo expuesto, en relación con las directrices de la Comisión Europea, solo cabe la legitimación a aquellas personas que demuestren la lesión de un interés o derecho subjetivo, por lo cual, se sobrecarga a las personas físicas o a las ONG, asociaciones, grupos u organizaciones la tarea de demostrar una lesión de un interés o derecho subjetivo en

⁶⁶ Jordi Nieva Fenoll. *El origen de la justicia*. Valencia: Tirant Lo Blanch, (2023): 167.

una materia que por su propia naturaleza y efectos puede afectar un interés o derecho de carácter general y no individual. A más inri, teniendo en cuenta que el daño al medioambiente en un ecosistema local, conlleva consecuencias a nivel internacional, la legitimación debería carecer al menos para las personas jurídicas de la exigencia de tal interés y garantizar así un adecuado acceso a la justicia para la protección del medio ambiente.

Segunda.– En el otro orden de ideas expuesto, resulta para esta parte beneficioso desarrollar esfuerzos para la creación de un sistema normativo armonizado en torno al acceso a la justicia en materia de medio ambiente no solo a nivel regional sino también a nivel internacional, que no dependa del desarrollo de cada Estado, ya que ello genera que la implementación de la normativa sea «divergente, aleatoria, e inconsistente»⁶⁷ por parte de los Estados y obstaculiza el derecho a la tutela judicial efectiva bajo un entramado dilatorio y agotador para la defensa del cumplimiento con la legislación ambiental, cuando atendiendo al Convenio de Aarhus dichos procedimientos deberían garantizarse sumariales por los Estados firmantes⁶⁸; a su vez, cabe hacer una reflexión y es que el sujeto garante del cumplimiento con la normativa ambiental debe ser la Administración, pero parece que hemos normalizado que lo deba ser el ciudadano ante la pasividad de las mismas. Por ello, no cabe al modo de ver de esta parte que se mantenga la restricción interpretativa en torno a los sujetos que ostentan legitimación activa. Normalizamos lo que no ha de normalizarse para restringirlo por miedo al poder que ello pudiera tener en el cumplimiento de la norma.

Tercera.– Pero cabe plantearse la siguiente cuestión ¿Por qué existe una demanda social en torno a ello? Básicamente por los efectos del cambio climático y la pasividad de las Administraciones en la aplicación de normativa adecuada a lo dispuesto en los Tratados Internacionales, la cual debería estar encaminada a un desarrollo sostenible; a proteger los ecosistemas respetando a los colectivos que habitan en ellos; enfocada en proteger a los defensores del medioambiente; en proteger las actividades que desarrollan las grandes corporaciones en los Estados con sistemas judiciales débiles; dirigidas a crear sistemas de cooperación reforzada para prevenir y enjuiciar los delitos contra el medio ambiente a nivel internacional; entre otras situaciones que se plantean. Básicamente porque el ciudadano se ve obligado a actuar como garante del medioambiente y la única forma que tiene de hacerlo es a través del ejercicio de la acción judicial para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva porque se vulnera el derecho al medioambiente saludable, ale-

⁶⁷ Jan Darpö. «Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union». https://unece.org/DAM/env/pp/a.to.j/AnalyticalStudies/2013_A2J_Synthesis_report_Final.pdf

⁶⁸ Véase el art.9 del Convenio de Aarhus.

gando por tanto, la vulneración de un derecho colectivo, de la sociedad o del propio ecosistema como sujeto de derecho, si así lo fuera. Sin embargo, resulta complicado para el ciudadano intentar hacer valer su derecho y cuando lo hace, en la Unión Europea se encuentra con que ese derecho esta limitado por bajo la arcaica premisa — en opinión de esta parte — de que el derecho a la tutela judicial efectiva se podrá ejercitar por aquellos que acrediten el derecho o interés subjetivo lesionado.

Por lo expuesto, para el desarrollo de un sistema procesal y procedimental justo, de acuerdo con lo dispuesto en el presente trabajo, esta parte considera necesario legitimar a los ciudadanos (persona física y jurídica) mediante la creación de acciones de defensa de intereses colectivos y difusos que realmente resulten eficaces y configurar procedimientos eficientes, lo que significa crear una normativa armoniosa al menos para la Unión Europea en la cual prime la defensa del bienestar común y no del individual.

Sobre la autora

Andrea Spada Jimenez, es Doctora en Derecho, Cum Laude y ha sido galardonada con el premio extraordinario de Tesis Doctoral de la Universidad de Málaga. Es Profesora de Derecho Procesal en la Universidad de Málaga (España). Es autora de varias publicaciones, entre las que destaca su libro «Justicia Climática y Eficacia Procesal». Ha dirigido y coordinado obras científicas en español e inglés sobre el sistema procesal actual y sostenibilidad y es autora de varios artículos de revistas y capítulos de libro. Es Investigadora Principal en un proyecto de concurrencia competitiva sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derecho. Como asimismo, es miembro de varios proyectos de investigación. Es editora y revisora en algunas revistas de investigación. Ha realizado estancias internacionales de investigación de varios meses en otras Universidades de Italia, España y Estados Unidos.

About the author

Andrea Spada Jimenez, holds an international PhD in Law, Cum Laude and has been awarded the prize for the best Doctoral Thesis at Málaga University. She is Professor of Procedural Law, Criminal and Civil Proceedings at University of Malaga (Spain). She is the author of several publications, most notably her book «Climate Justice and Procedural Efficiency». She has directed and coordinated other works on the current procedural system, as well as authoring journal articles. She is a leader

researcher on a project on Sustainable Development Goals and is also a member of several research projects. She is an editor member in certain research journals and she also has carried out international research stays for several months in other prestigious Universities at Italia, Spain and United States.

