

RESUMEN TESIS DOCTORAL

*Acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión.*

Defendida en la Universidad Complutense de Madrid el 22 de junio de 2017.

El objetivo de la tesis doctoral es analizar las posibilidades que el sistema jurisdiccional de la Unión Europea ofrece a los ciudadanos para reclamar el cumplimiento del Derecho del medio ambiente, cuando consideran que se ha producido una violación del mismo por parte de la Administración. El estudio se centra en las propias instituciones de la Unión, tanto en lo que se refiere a los actos objeto de recurso, como a las instancias de revisión.

La manera en que se ha desarrollado la integración europea afecta profundamente a las posibilidades de recurso ante los tribunales de la UE. Por un lado, la aplicación descentralizada del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros y el control de dicha aplicación por parte de los Tribunales nacionales ha provocado que, en la mayoría de los casos, no fuese necesario establecer un régimen amplio de acceso a los recursos ante el Tribunal de Justicia de la UE. Por otro lado, algunas instituciones y procedimientos de la Unión aún no están completamente adaptados a una organización que ha asumido gran cantidad de competencias en ámbitos cada vez más alejados de lo económico y, lo que es más importante, que empieza a asumir la necesidad de aplicar por sí misma algunos sectores del ordenamiento. Este último fenómeno es especialmente intenso en el campo del medio ambiente.

Los problemas surgen cuando los ciudadanos que desean solicitar la revisión de los actos de la Administración europea se encuentran sin posibilidades de recurso, tanto en vía administrativa, como judicial. La regulación de los recursos judiciales ante el Tribunal de Justicia impide que los administrados sin un interés directo puedan recurrir actos administrativos y si dichos actos no han originado ningún acto interno en sus Estados, tampoco podrán recurrir a los Tribunales nacionales.

La causa de esta situación radica en lo difícil de demostrar un daño directo cuando se ha producido una violación del Derecho del medio ambiente, pues este sector protege intereses difusos y bienes comunes y, en consecuencia, es muy difícil individualizar los

efectos de su incumplimiento. Sin embargo, esto no resta importancia, antes al contrario, a los graves efectos deletéreos para el medio ambiente y para la sociedad provocados por las violaciones del Derecho ambiental. Como consecuencia de lo anterior, cobran importancia las organizaciones defensoras del medio ambiente, que permiten una defensa mucho más efectiva de los intereses colectivos de carácter difuso.

En este contexto, la Unión pasó a formar parte 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 de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, más conocido como Convenio de Aarhus. Dicho Convenio establece en su art. 9.3 la obligación de las partes de establecer sistemas que permitan a los miembros del público el acceso a procedimientos administrativos o judiciales para impugnar decisiones y actos de autoridades y particulares contrarios al Derecho del medio ambiente.

Para cumplir con las obligaciones emanadas del Convenio, la Unión aprobó el Reglamento 1367/2006, también conocido como Reglamento Aarhus. Dicho Reglamento establecía un recurso administrativo *ad hoc* para la revisión de los actos de las instituciones europeas contrarios al Derecho del medio ambiente, así como un recurso judicial para la revisión de dicho procedimiento.

Sin embargo, la manera en que fue regulado dicho procedimiento, de una forma mucho menos ambiciosa que la intención inicial de la Comisión, provocó que los efectos reales del mismo hayan sido insuficientes, principalmente debido a la forma restrictiva en la que regula el objeto del procedimiento, que define los actos administrativos como aquellos con alcance individual, dejando fuera la mayoría de los actos que se han intentado impugnar hasta la fecha. Esta definición, además, es contraria a lo establecido en el Convenio de Aarhus, que únicamente permite excluir de los procedimientos a los actos legislativos y judiciales.

Para estudiar la situación actual, se analizan por orden descendente los tres niveles del sistema de fuentes del Derecho de la Unión. Comenzando por el Derecho originario, con el análisis del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión y en el Tratado Europeo de Derechos Humanos, incluyendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la UE en la materia. A continuación, se analiza el régimen de recursos ante el Tribunal

de Justicia y en especial, un aspecto central en el acceso a la justicia ambiental: la legitimación activa. En efecto, de la regulación de esta materia dependerán, por un lado, las posibilidades de recurso de los administrados y, por otro lado, la capacidad de los tribunales para controlar el cumplimiento por parte de la Administración de la legislación ambiental.

Posteriormente, siguiendo la jerarquía normativa en el Derecho de la Unión, se analizan en profundidad las disposiciones en materia de acceso a la justicia del Convenio de Aarhus, así como el proceso negociador que llevó a la redacción de dichas disposiciones. El objeto de dicho análisis es explicitar cuáles son las obligaciones emanadas del Convenio en materia de acceso a la justicia ambiental.

Por último, se analiza en profundidad el Reglamento Aarhus, el proceso legislativo que llevó a su aprobación y el procedimiento administrativo creado por esta norma, denominado procedimiento de revisión interna, mediante el cual se permite a las ONG ambientales que reúnen ciertos requisitos solicitar la revisión de actos que consideran contrarios al Derecho del medio ambiente. Se analizan también las resoluciones de la Comisión en la materia, así como la jurisprudencia derivada tanto del procedimiento de revisión administrativa como de la posible incompatibilidad del Reglamento con el Convenio de Aarhus.

El análisis anterior permite llegar a la conclusión de que la Unión no ofrece vías suficientes para asegurar que los administrados puedan solicitar la revisión de los actos administrativos que consideran contrarios al Derecho del medio ambiente. Ello se debe a la forma restrictiva en que se reguló el objeto del procedimiento de revisión interna, que permite recurrir únicamente aquellos actos de las instituciones europeas que tienen alcance individual, con independencia del procedimiento que se siguió para aprobarlos.

Esta situación implica una laguna en el control de la actividad administrativa de la Unión en aquellos casos en los que se aplica el Derecho del medio ambiente mediante actos que no son de alcance individual, pero para los que no se ha seguido un procedimiento legislativo tal y como se define en el Tratado de Funcionamiento de la UE. Esta última afirmación supone, además, que la Unión no está cumpliendo con las obligaciones emanadas del Convenio de Aarhus, cuyo artículo 9.3 exige que puedan ser revisadas las acciones y omisiones de las autoridades públicas, excluyendo únicamente a los órganos

legislativos o judiciales. Dado que tras las reformas operadas por el Tratado de Lisboa, el art. 289 del Tratado de Funcionamiento de la UE ha definido de un modo claro qué se considera un acto legislativo, el resto de actos (delegados o de aplicación) deberían ser revisables para cumplir con las disposiciones del Convenio.

La situación, en consecuencia, podría remediarse mediante una modificación del Reglamento Aarhus, que adaptase el concepto de acto administrativo al sistema de fuentes actual de la Unión, excluyendo del mismo únicamente a los actos legislativos, tal y como los define el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Operando este cambio, se ampliarían las posibilidades de recurso de los ciudadanos y las de control del Tribunal, permitiendo que la Unión cumpliera con las obligaciones emanadas del Convenio de Aarhus.