



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

EUDEL *Jean Monnet Chair on
European Union
Environmental Law*

WORKING PAPER SERIES N°6

TREBALLS DE RECERCA:

Títol d'Expert en Dret Ambiental de la UE

La tutela ambiental en la Unió Europea,

Carlos Puente Galindo, 2020

Abstract

En la mesura que l'exercici dels drets fonamentals més bàsics està intrínsecament relacionat amb el gaudi d'un medi ambient de qualitat i saludable, el present treball pretén analitzar si, a través de l'article 37 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea i per l'impacte del Conveni d'Aarhus sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria ambiental, es pot inferir un dret humà al medi ambient. La normativa que implementa els tres pilars del Conveni d'Aarhus a la Unió Europea, ha fet néixer en l'ordenament jurídic comunitari una sèrie de drets procedimentals ambientals relatius a l'accés a la informació, la participació del públic i l'accés a la justícia ambiental, que tenen un doble objectiu: protegir el dret humà al medi ambient i servir de mecanisme per l'aplicació i el compliment de la legislació ambiental. Veurem com aquests drets procedimentals han sigut implementats i interpretats pel Tribunal de Justícia i quin impacte tenen en l'article 37 de la Carta, per determinar, en definitiva, quina és la tutela ambiental en la Unió Europea.

Paraules clau: Medi ambient – Article 37 CDFUE – Dret humà al medi ambient – Conveni d'Aarhus – Accés a la Justícia.

1.	INTRODUCCIÓ.....	4
2.	EL MEDI AMBIENT COM A DRET HUMÀ EN LA UE.....	5
2.1.	EL MEDI AMBIENT EN ELS TRACTATS DE LA UE.....	5
2.2.	L'ARTICLE 37 DE LA CARTA DE DRETS FONAMENTALS.....	7
2.3.	LA SEVA FUNCIÓ COM A PARÀMETRE DE VALIDESA I CRITERI D'INTERPRETACIÓ	11
2.4.	L'ACCÉS A LA JUSTÍCIA COM A MECANISME PER L'APLICACIÓ DEL DRET AMBIENTAL...	15
3.	EL CONVENI D'AARHUS I LA SEVA IMPLEMENTACIÓ A LA UNIÓ EUROPEA.....	19
3.1.	AARHUS: CONTEXT, OBJECTIU I CONTINGUT	19
3.2.	LA IMPLEMENTACIÓ A LA UNIÓ EUROPEA	24
3.3.	L'ACCÉS A LA JUSTÍCIA ALS ESTATS MEMBRES	26
3.4.	L'ACCÉS A LA JUSTÍCIA ALS TRIBUNALS EUROPEUS	30
3.5.	LA UNIÓ INCOMPLEIX AMB LES SEVES OBLIGACIONS INTERNACIONALS	33
3.6.	COM SUPERAR LES DEFICIÈNCIES EN L'ACCÉS A LA JUSTÍCIA.....	38
4.	CONCLUSIONS	41
5.	BIBLIOGRAFIA.....	45

1. INTRODUCCIÓ

Cada cop és més evident que els efectes perversos de la degradació ambiental i del canvi climàtic antropocèn tenen una forta incidència negativa en el gaudi dels drets fonamentals més bàsics com ara el dret a la vida, el dret a la intimitat o el dret a un remei efectiu. En efecte, la superació dels límits biofísics del nostre planeta s'està traduint en un escalfament global que té multitud de causes i d'impactes negatius sobre les societats, posant en risc la vida i el benestar de milions de persones arreu del món.

Així, en la mesura que un medi ambient de qualitat està intrínsecament relacionat amb el gaudi dels drets fonamentals més bàsics, l'objectiu del present treball és analitzar quina és la tutela ambiental a la Unió Europea com a dret humà. Ho faré a través de l'anàlisi de la recepció del dret humà al medi ambient com a principi del dret de la UE (art. 37 CDFUE) i la seva possible consideració com a dret subjectiu per l'impacte del Conveni d'Aarhus. Partint de la base que el dret ambiental europeu pateix d'una important falta d'aplicació i de compliment, pretenc determinar quines vies o quins mecanismes tenen les persones físiques i les organitzacions ambientals per defensar el medi ambient en un esforç d'acabar defensant, en última instància, els seus drets humans. Per fer-ho, el present estudi estarà estructurat principalment en dues parts.

Primer analitzaré sintèticament quin tractament fan els Tractats de la UE del medi ambient, focalitzant l'anàlisi sobre l'article 37 de la Carta de Drets Fonamentals de la UE i incidint en l'abast i en el sentit d'aquest principi, amb la intenció de mostrar-ne les seves garanties així com les seves mancances. Seguidament discutiré sobre el problema fonamental de la falta de compliment efectiu del dret ambiental europeu i quines vies tenen els ciutadans i les organitzacions ambientals per poder accionar contra aquest incompliment en el sistema judicial de la Unió.

En una segona part del treball, estudiaré l'impacte del Conveni d'Aarhus sobre l'accés a la informació, la participació del públic i l'accés a la justícia ambiental sobre la legislació comunitària, que ha reconegut el dret humà al medi ambient i, en especial, ha permès el naixement de certs drets de caràcter procedimental que constitueixen en certa mesura vies d'acció per la protecció del medi ambient. Aquí veuré quina és l'eficàcia de la que gaudeixen aquests drets a nivell europeu i què en diu el Tribunal de Justícia al respecte. I sobretot quina incidència té en una interpretació de l'art. 37 CDFUE més afavoridora de la posició jurídica de la ciutadania i dels grups.

2. EL MEDI AMBIENT COM A DRET HUMÀ EN LA UE

2.1. EL MEDI AMBIENT EN ELS TRACTATS DE LA UE

El Tractat originari de la Comunitat Econòmica Europea de 1957 que donava naixement al mercat únic europeu (en vigor des del 1958) no contenia cap referència al medi ambient, ja que les qüestions ambientals es consideraven, als anys cinquanta, virtualment invisibles als ulls de la política comunitària¹. No va ser fins als anys 70 quan les qüestions ambientals van començar a aparèixer en el panorama polític europeu amb l'aprovació del primer programa d'acció ambiental amb el que s'establia un primer marc per l'elaboració de normes ambientals comunes al territori de la Comunitat².

Des de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa l'any 2009, la protecció del medi ambient és un dels objectius principals de la Unió Europea (UE). Així ho expressa l'article 3.3 del Tractat de la UE (TUE) a l'afirmar que la *“Unió obrarà en pro del desenvolupament sostenible d'Europa basat en un creixement econòmic equilibrat... en una economia social de mercat...en un nivell elevat de protecció i millora de la qualitat del medi ambient (...)”*³.

Amb aquest objectiu, la protecció del medi ambient s'articula en els Tractats originaris a través de l'article 11 i dels articles 191 a 193 del Tractat de Funcionament (TFUE) que estableixen – respectivament – el principi d'integració en virtut del qual les autoritats públiques comunitàries han de conciliar els objectius contradictoris del desenvolupament econòmic i la preservació del medi ambient; i el règim de la política ambiental comunitària⁴.

Partint de la base que la majoria dels problemes ambientals tenen la seva causa o el seu origen en activitats econòmiques i productives, l'objectiu del principi d'integració és reduir-ne les incidències ecològiques de manera global, enquadrant els paràmetres ambientals en funció

¹ MORGUERA, Elisa. «Introduction to European Environmental Law from an International Environmental Law Perspective», *University of Edinburgh, School of Law Working Paper Series* No 2010/37, Nov. 2010, p. 5-6

² KRÄMER, Ludwig. «EU Environmental Governance», *Client Hearth* (August 2012), p. 1

³ També respecte de la Política Exterior i de Seguretat Comú (PESC), l'art.3.5 TUE (en relació amb l'art. 21.2 d) i e) TFUE) estableix que la Unió, en la seves relacions amb la resta del món, contribuirà “a la pau, la seguretat i al desenvolupament sostenible del Planeta”.

⁴ La política ambiental comunitària té origen en l'adopció de l'Acta Única Europea (1987) on s'inclouia per primera vegada en el tractat de la comunitat un capítol explícitament dedicat a la política ambiental comunitària establint provisions respecte la protecció del medi ambient. JANS, J. H. & VEDDER, H. H. B. «European Environmental Law. After Lisbon», 4th. Edition Groningen: Europa Law Publishing, 2011, p. 6-7

de criteris ecològics⁵. A més, s'estableix que l'objectiu últim és fomentar un desenvolupament sostenible, és a dir, trobar un equilibri entre les diferents consideracions econòmiques, socials i ambientals. A partir del principi del desenvolupament sostenible es vehicula la relació simbiòtica entre el medi ambient i la resta de polítiques comunitàries. Es tracta, en definitiva, d'integrar les externalitats negatives i positives de les diferents activitats econòmiques en totes les polítiques comunitàries, amb independència de la seva matèria (mercat interior, transport, turisme, agricultura, energia etc.).

En relació amb la política ambiental de la Unió, cal fer una breu referència a la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la UE (TJUE). De fet, el TJUE s'ha pronunciat en diverses ocasions respecte a l'articulació de la política comunitària en matèria de medi ambient. Així, ha emparat l'ús del medi ambient com a base jurídica (o exigència imperativa) a l'hora d'adoptar mesures ambientals amb impacte sobre altres matèries⁶.

D'aquesta manera, es pot considerar el medi ambient com un interès públic i general que cal protegir i preservar ja que ha esdevingut un nou factor econòmic a tenir en compte. És a dir, assolir la protecció del medi ambient com a interès general ha justificat l'admissió de límits a les llibertats econòmiques comunitàries⁷. La protecció del medi ambient, segons l'Alt tribunal, és una exigència imperativa que permet als Estats a adoptar reglamentacions internes que restringeixin, per exemple, la lliure circulació de mercaderies.

Ara bé, analitzat sintèticament com s'articula la protecció del medi ambient al TUE i al TFUE, el següent pas radica en conèixer quin és el significat, l'abast i l'aplicació de l'article 37 de la Carta de Drets Fonamentals de la UE (CDFUE). Malgrat que la inclusió del medi ambient a la Carta va suposar un avenç significatiu, la realitat és que la Carta està lluny d'expressar un dret subjectiu a un medi ambient sa i de qualitat, i es limita a establir un principi d'actuació que ha de respectar la Unió en el desenvolupament de les seves polítiques⁸.

⁵ ALVES, Carlos Manuel. «La protection intégrée de l'environnement en droit communautaire», *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n.º. 2, 2003, p. 130-131

⁶ Considera per exemple que la utilització de fonts d'energia renovables per la producció d'electricitat es útil per la protecció del medi ambient, en la mesura que contribueix a reduir les emissions de GEH. Per tant, s'ha de donar prioritat a la generació d'electricitat provinent d'aquest tipus de fonts. Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees de 13 de març de 2001, *PreussenElektra AG contra Schhleswag AG*, C-379/98, apartats 72 i 77.

⁷ JACOBS, Francis. «The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment », *Journal of Environmental Law*, Vol. 18:2, 2006, p. 185-205

⁸ LÓPEZ ESCUDERO, Manuel. « Artículo 37. Protección del medio ambiente » en MANGAS MARTIN, Araceli (dir.) «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Comentario artículo por artículo», *Fundación BBVA*, 2008, p. 622

2.2. L'ARTICLE 37 DE LA CARTA DE DRETS FONAMENTALS

L'article 37 de la Carta de Drets Fonamentals de la UE es troba al seu Títol IV intitulat "Solidaritat", i es manifesta de la següent manera:

"En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección al medio ambiente y la mejora de su calidad".

D'entrada, s'ha de destacar que l'article 37 CDFUE té la seva base en els Tractats Originaris (articles 3 TUE i articles 11, 191 a 193 TFUE), però també pren com a referent diferents preceptes constitucionals nacionals. En efecte, varies constitucions dels Estats Membres reconeixen, en més o menys mesura, un dret al medi ambient. Com a mostra d'exemple, podem mencionar, entre d'altres, l'article 66.1 de la Constitució de la República Portuguesa, l'art. 20 de la Llei Fonamental de la República Federal Alemanya o l'article 45.1 de la Constitució Espanyola⁹.

La idea central de l'article 37 CDFUE és que no reconeix un dret individual i subjectiu al medi ambient ja que es configura com un principi d'actuació que ha de respectar la Unió en totes les seves accions. En efecte, es tracta d'una obligació positiva imposada als poders públics per que adoptin mesures de protecció del medi ambient de manera dinàmica amb la finalitat d'assolir una millora progressiva de la protecció ambiental¹⁰. Aquesta obligació es complementa amb l'obligació d'assolir "un elevat nivell de protecció del medi ambient" que constitueix, alhora, un dels objectius de la política ambiental comunitària (art. 191.2 TFUE). Una obligació certament indeterminada però que no implica que les institucions gaudeixin d'una discrecionalitat absoluta ja que per exemple, la inexistència d'una protecció ambiental (o d'una protecció massa feble) constituiria una violació d'aquesta obligació¹¹.

En aquest sentit, convé ressaltar que s'entén per "un elevat nivell de protecció del medi ambient" ja que segons la jurisprudència del TJUE no ha de ser el nivell de protecció més elevat possible tècnicament, ja que l'article 193 TFUE faculta als Estats Membres a adoptar

⁹ Per saber-ne més veure: PEDERSEN, Ole W. «European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A long time coming? », *Georgetown Environmental Law Review*, nº 73, 2008, p. 73-111. I des d'una perspectiva més global veure: BOYD, David R. «The implicit Constitutional Right to Live in a Healthy Environmental » *Review of European, Comparative & International Environmental Law* (RECIEL), 20(2), 2011, p. 171-179

¹⁰ de SADELEER N. & MISONNE, D. « Article 37 » in F. Picod et S. Van Drooghenbroeck (dir.) *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 796

¹¹ *Ibidem* p. 801

mesures de protecció més ambiciosos o reforçades¹². Aquest principi de la política ambiental comunitària és el reflex d'un propòsit mòbil en el sentit que s'estableix el deure d'avançar cap a una millora contínua i progressiva dels estàndards de protecció ambiental dels Estats Membres¹³. Així, qualsevol mesura que condueixi cap a la degradació ambiental seria contrària a l'esperit de l'article 37 de la Carta.

Partint de la base que la política ambiental comunitària està principalment instrumentalitzada a través del dret derivat, l'article 37 pot influir en darrera instància en el dret ambiental nacional. I és que la importància de l'article 37 resideix en que possibilita el control de legalitat del dret derivat ja que contribueix a impulsar la idea de que el medi ambient és un interès col·lectiu que s'ha de protegir i que no ha de cedir davant d'altres interessos antagonistes¹⁴. Com veurem més endavant, l'article 37 de la Carta serveix com a criteri interpretatiu i com a paràmetre de validesa del dret derivat.

En aquest ordre d'idees, per conèixer el significat i l'abast de l'article 37 ens hem de remetre als articles 51 a 53 de la Carta que estableixen les disposicions generals que regeixen la interpretació i l'aplicació de la mateixa. Abans però, convé ressaltar que el terme medi ambient no està definit a l'article 37 ni a cap altra disposició del dret originari i, per tant, ha de ser interpretat de manera àmplia a la llum dels objectius de la política ambiental comunitària de l'article 191 TFUE.

En primer lloc, l'article 51 té per objecte determinar l'àmbit d'aplicació de la CDFUE. Així ho reconeixen les Explicacions del Praesidium de la Convenció que acompanyen la Carta¹⁵, que estableixen que la mateixa s'aplica d'una banda, a les institucions i als òrgans de la Unió – respectant el principi de subsidiarietat – i, d'altra banda, als Estats Membres, però únicament quan aquests apliquen el dret comunitari. A aquest respecte, el precepte s'aplica no només a les autoritats centrals, regionals i locals, sinó també als organismes públics quan

¹² Sentència del Tribunal de Justícia de 14 de juliol de 1998 Assumptes C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl*, § 49

¹³ MARIN-DURAN, G & MORGERA, E. « Commentary on Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights: Environmental Protection », *Europa Working Papers*, no. 2013/02, Europa Working Paper, 2013, p. 13

¹⁴ *Ibidem* p. 16

¹⁵ Les presents explicacions van ser elaborades inicialment sota la responsabilitat del Praesidium de la Convenció que va redactar la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea. Han estat actualitzades sota la responsabilitat del Praesidium de la Convenció Europea, a la vista de les adaptacions de la redacció del text de la Carta realitzades per la Convenció (en particular, els articles 51 i 52) i de l'evolució del Dret de la Unió. Tot i no tenir valor jurídic, constitueixen un valuós instrument d'interpretació a fi d'aclarir les disposicions de la Carta. DOUE C 303/17 de 14 de desembre de 2007, n° 2007/C 303/02

apliquen el dret de la UE¹⁶. A partir d'una interpretació àmplia del precepte s'infereix que la Carta es dirigeix als Estats Membres quan aquests actuen dins l'àmbit d'aplicació del dret de la UE. En el context de les directives, aquest concepte “d'aplicació del Dret de la UE” no ha de limitar-se únicament a les mesures de transposició, sinó que es refereix també a les aplicacions posteriors i concretes de les normes anunciades a la pròpia directiva¹⁷.

Seguidament, l'apartat segon de l'article 51 determina que la Carta no crea cap competència nova per la Unió ni modifica les competències ja definides pels Tractats. Això significa que la Carta no pot donar lloc a una ampliació de les competències i les funcions ja establertes pels Tractats – conseqüència lògica i directa del principi de subsidiarietat i del fet que les competències de la Unió se li confereixen per atribució (art. 5.1 TUE)¹⁸.

En segon lloc, l'article 52 CDFUE estableix quin és l'abast i la interpretació dels drets i dels principis de la Carta. Hem de partir de la base que l'article 37, com a principi d'actuació no té el mateix abast que qualsevol dret individualment reconegut dins la Carta. Així, els quatre primers apartats de l'article es dediquen al tractament dels drets subjectius en relació amb: la limitació del seu exercici¹⁹; la reiteració (o explicitació) d'altres drets ja continguts en els Tractats originaris (drets de ciutadania)²⁰; la coherència necessària entre la Carta i el Conveni Europeu dels Drets Humans²¹ i, finalment, una regla interpretativa respecte als drets reconeguts a les constitucions dels Estats Membres.

¹⁶ Explicacions sobre la Carta de Drets Fonamentals de la UE. DOUE C 303/17 de 14 de desembre de 2007, n° 2007/C 303/02

¹⁷ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., BARRERO ORTEGA, A., ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L., GARCÍA PECHUÁN, M., MARTÍNEZ ALARCÓN, M^a L., SANZ HERMIDA, A M^a; LÓPEZ CASTILLO, A (dir.): *La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea: Diez años de jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, 2019 p. 31

¹⁸ En aquest sentit les Explicacions de la Carta aclareixen que: *Los derechos fundamentales garantizados en la Unión sólo son efectivos en el marco de las competencias que definen los Tratados. Por consiguiente, la obligación de las instituciones de la Unión, con arreglo a la segunda frase del apartado 1, de promover los principios establecidos en la Carta sólo se puede producir dentro de los límites de las citadas competencias. El apartado 2 confirma asimismo que la Carta no puede tener como efecto ampliar el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión definidas en los Tratados.*

¹⁹ Qualsevol limitació a l'exercici dels drets i de les llibertats reconegudes per la Carta haurà de ser establerta per llei i respectar el contingut essencial dels drets i llibertats. Les limitacions hauran de ser proporcionals, necessàries i hauran de respondre als objectius d'interès general reconeguts per la Unió (article 52.1)

²⁰ Els drets de ciutadania europea que s'expliciten al Títol V de la Carta (articles 39 a 46) i que estan reconeguts pels Tractats constitutius, s'exerciran en les condicions i els límits que estableixin aquests últims (article 52.2).

²¹ En la mesura que la Carta reconeix drets que corresponguin a drets garantits pel Conveni Europeu dels Drets Humans, el seu sentit i abast serà el mateix que els hi confereixi el propi Conveni, sens perjudici de que el dret de la Unió concedeixi una protecció més extensa. No obstant, el Tribunal de Justícia va concloure en l'assumpte *Inuit* que, tot i que els drets fonamentals reconeguts pel CEDH formen part del Dret de la Unió com a principis generals del Dret (conforme a l'art. 6.3 TUE i 52.3 CDFUE), el Conveni no constitueix un instrument jurídic

L'apartat cinquè de l'article 52 és essencial en el present anàlisi donat que aclareix la distinció entre els drets i els principis. En aquest sentit i en connexió amb l'afirmació segons la qual, els principis "s'observaran" del art. 51.1, les disposicions de la Carta que constitueixin principis han d'aplicar-se mitjançant actes legislatius o executius adoptats, tant pels òrgans i les institucions de la UE, com pels Estats Membres en aplicació del dret comunitari – i en exercici de les seves respectives competències.

Però quin és l'abast real dels principis? Com reafirma l'apartat cinquè *in fine* de l'article 52, els principis només podran al·legar-se davant d'un òrgan jurisdiccional respecte la interpretació i el control de legalitat dels actes legislatius i executius que implementen el principi. Per tant, no donen lloc a drets immediats en virtut dels quals es pugui accionar contra les institucions de la Unió o de les autoritats dels Estats Membres²².

Els principis, a diferència dels drets – que tenen per objecte protegir una situació jurídica individual immediatament definida – contenen un mandat als poders públics en virtut del qual aquests estan cridats "*a promouvoir i transformar el principi en una realitat cognoscible, però sempre respectant el marc objectiu (la matèria) i el seu caràcter finalista (els resultats) descrits per l'enunciat de la Carta que recull el principi*"²³. Per això es caracteritzen en que la seva aplicació requereix essencialment de l'adopció de mesures de concreció per part de la Unió i dels Estats Membres en virtut de les seves competències i del principi de subsidiarietat. És a dir, el principi establert a l'article 37 desplega els seus efectes per mitjà d'actes de concreció normativa l'objectiu dels quals és atorgar un contingut suficient al principi de manera que aquest pugui adquirir un contingut autònom i es pugui traduir en una realitat cognoscible. L'àmbit d'aquests actes que són objecte d'interpretació i control és ampli, ja que poden ser actes de concreció essencial i immediata del contingut del principi com actes normatius o d'aplicació singular. Així, amb la finalitat de salvar *l'effet utile* dels principis i de la norma de l'art. 52.5 es podran invocar tots aquells actes que vagin més enllà de la determinació essencial i immediata del principi junt amb la resta d'actes d'aplicació²⁴.

integrat formalment a l'ordenament jurídic de la Unió, ja que aquesta no s'hi ha adherit. Sentència del Tribunal de Justícia de la UE, de 3 de setembre de 2015, *Inuit Tapiriit Kanatami i altres v. Comissió*, Assumpte C-398/13P

²² "No dan lugar a derechos inmediatos de acciones positivas de las instituciones de la Unión o de las autoridades de los Estados miembros, lo que es coherente tanto con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (...) como con el planteamiento de los sistemas constitucionales de los Estados miembros respecto de los «principios», en particular en el ámbito del Derecho social." Explicacions de la CDFUE *op cit.*,

²³ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., *et al. La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea: Diez años de jurisprudencia*, 2019, *ob. cit.*, p. 71

²⁴ *Ibidem*

En definitiva, l'article 52.5 limita la justiciabilitat dels principis a l'excloure la possibilitat d'invocar-los com a dret d'un òrgan jurisdiccional, ja que són necessàries mesures legals, organitzatives i pràctiques per poder desplegar els seus efectes²⁵.

Finalment, l'article 53 té per objectiu mantenir el nivell de protecció que ofereixen tant el dret dels Estats Membres com el dret internacional i, en especial, el Conveni Europeu dels Drets Humans, en els respectius àmbits d'aplicació del dret de la UE. De la mateixa manera, en virtut de l'article 53 de la Carta, els drets procedimentals reconeguts pel Conveni d'Aarhus (i que formen part del dret comunitari) no poden veure's limitats o adversament afectats per una interpretació de la Carta.

2.3. LA SEVA FUNCIO COM A PARÀMETRE DE VALIDESA I CRITERI D'INTERPRETACIÓ

Dit això, convé analitzar quines garanties ofereix l'article 37 de la Carta i quines mancances presenta. Des del moment en que la Carta va adquirir, amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, el mateix valor jurídic que els Tractats originaris, la Carta passa a ser paràmetre de validesa del dret derivat. Però també les disposicions de la Carta passen a funcionar com a criteri interpretatiu del dret derivat, i per tant, s'ha d'evitar qualsevol interpretació de les normes que pugui entrar en contradicció amb els valors de la Carta²⁶.

Convé destacar en aquest punt la relació interdependent entre el principi d'integració ambiental de l'article 11 TFUE i el principi de l'article 37 CDFUE donada la seva funció com a criteris interpretatius del dret derivat (i originari). D'una banda, la funció de l'article 37 de la Carta com a criteri interpretatiu està certament limitada a la interpretació dels actes que implementen el principi. D'altra banda, l'article 11 TFUE és, segons el TJUE, paràmetre interpretatiu de no només els actes que implementen el principi, sinó que és criteri

²⁵ En aquest sentit hi incideix especialment el Protocol nº 30 sobre l'aplicació de la CDFUE a Polònia i al Regne Unit establint que cap disposició del Títol IV de la Carta (on s'inclou l'art. 37) pot al·legar-se directament davant d'un tribunal, limitant encara més la justiciabilitat del principi. L'article 1.2 del Protocol nº 30 es manifesta així: *"En particular, y a fin de no dejar lugar a dudas, nada de lo dispuesto en el título IV de la Carta crea derechos que se puedan defender ante los órganos jurisdiccionales de Polonia o del Reino Unido, salvo en la medida en que Polonia o el Reino Unido hayan contemplado dichos derechos en su legislación nacional."* DOUE nº 306, de 17 de desembre de 2017

²⁶ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., *et al. La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea: Diez años de jurisprudencia*, 2019, *ob. cit.*, p. 73

d'interpretació de tot el dret europeu, originari i derivat donat el seu caràcter de principi general del dret comunitari²⁷.

Així doncs, d'ambdues disposicions es deriva que tant els objectius com els principis ambientals s'han de seguir i aplicar de manera sistemàtica en totes les polítiques de la Unió. S'imposa així l'obligació general a les institucions de la Unió de realitzar un balanç integrat i equilibrat de les implicacions ambientals a l'hora de definir i implementar les polítiques comunitàries. Conseqüentment, una interpretació contrària als requisits d'una adequada integració de la protecció ambiental en la resta de polítiques comunitàries seria directament contrària a l'article 11 TFUE (i indirectament contrària a l'article 37 CDFUE). De la mateixa manera, si un acte normatiu no té en compte de manera real i efectiva la necessitat d'assolir un elevat nivell de protecció del medi ambient, i segons les dades científiques, tècniques i objectives aquesta necessitat s'imposa en el cas concret, l'acte hauria de ser anul·lat²⁸.

En definitiva, una interpretació sistemàtica dels articles 11 TFUE i 37 de la Carta permetria atorgar a aquests principis – i especialment a l'art. 37 – una legitimitat superior i una major justiciabilitat que la que estableix l'art. 52.5 de la Carta. Això permetria accionar – davant del Tribunal de Justícia – contra qualsevol acte normatiu comunitari que tingués un efecte advers sobre el medi ambient o que conduís a una degradació ambiental contrària a l'esperit dels principis ambientals comunitàris (“elevat nivell de protecció” i “millora de la seva qualitat”). No obstant, no s'ha donat cap cas en que el TJUE hagi invalidat una disposició legislativa europea només perquè no tenia adequadament en consideració el principi d'integració ambiental. Això es degut principalment al gran marge de discrecionalitat del que disposen les institucions de la Unió a l'hora de realitzar el balanç i trobar l'equilibri entre les diferents prioritats, els objectius i els principis establerts en els Tractats²⁹.

²⁷ Afirmar el TJCE que “*Esta disposición, que recoge el principio de que todas las medidas comunitarias deben responder a las exigencias de la protección del medio ambiente, supone que una medida comunitaria no puede incluirse en la acción de la Comunidad por lo que respecta al medio ambiente por el mero hecho de tener en cuenta tales exigencias*”. Sentència del Tribunal de Justícia, de 29 de març de 1990, *Grecia v. Consell*, Assumpte C-62/88, §20. En aquest sentit: MARIN-DURAN, G & MORGERA, E. « Commentary on Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights: Environmental Protection », *Ob. cit.*, p. 18

²⁸ de SADELEER N. & MISONNE, D. « Article 37 » in F. Picod et S. Van Drooghenbroeck (dir.) *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 802

²⁹ MARIN-DURAN, G & MORGERA, E. « Commentary on Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights: Environmental Protection », *Ob. cit.*, p. 21

En un altre ordre d'idees, en les seves conclusions de 26 de maig de 2005, l'advocat general Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, en l'assumpte *Comissió/Consell*, qualifica al medi ambient de “designi essencial del sistema comunitari” ja que s'erigeix com un bé jurídic a defensar que inspira la resta de polítiques de la Comunitat. D'aquestes conclusions, l'advocat general infereix que l'article 37 de la Carta reconeixeria en certa mesura la dimensió subjectiva d'un dret al medi ambient, no tant de l'individu com a tal, sinó com a membre de la col·lectivitat a la qual pertany i amb la qual comparteix interessos socials comuns³⁰. Això implicaria que els membres de la societat, només pel simple fet de pertànyer a la col·lectivitat, gaudirien d'un dret a un medi ambient saludable en tant que la qualitat del propi ambient (entès com l'entorn físic natural on es desenvolupa la col·lectivitat) determinarà si el seu nivell de vida és el digne i l'adequat o, en canvi, la degradació ambiental degenera en un nivell de vida pobre i indigne.

Una altra garantia de l'article 37 deriva del fet que, tot i no establir-se una relació directa entre el precepte i la resta de disposicions de la Carta, alguns dels drets reconeguts en aquesta han d'ésser interpretats com a “drets ambientals” per l'impacte que poden tenir certes implicacions ambientals sobre els mateixos. Segons MORGERA I DURAN l'article 37 CDFUE té un valor afegit al servir com a argument legal suplementari que permeti – amb certa autoritat persuasiva – l'ambientalització de les pràctiques institucionals de la UE, tant polítiques com judicials, i de conformitat amb altres drets ambientals com els reconeguts pel Conveni d'Aarhus³¹.

³⁰ És molt il·lustratiu el següent paràgraf de les conclusions: “*En el soporte geofísico que representa el entorno natural, la calidad de vida se afianza como un derecho de los ciudadanos surgido de diversos factores, unos materiales (el uso racional de los recursos y el desarrollo sostenible) y otros más intelectuales (el progreso y el avance cultural). Se trata de alcanzar una vida digna cualitativamente, una vez superado el límite cuantitativo suficiente para subsistir. Así se atisba un derecho a gozar del debido medio ambiente, no tanto del individuo en cuanto tal, sino como miembro de la colectividad, en la que comparte intereses comunes de índole social*” (§66-67) Conclusiones del Abogado General Sr. Dámaso Ruiz Colomer presentadas el 26 de mayo de 2005; Sentència del TJCE, de 13 de setembre de 2005, *Comissió/Consell*, C-176/03,

³¹ MARIN-DURAN, G & MORGERA, E. « Commentary on Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights: Environmental Protection », *Ob. cit.*, p. 24

De la mateixa manera, en virtut de l'article 52.3 de la Carta, els drets reconeguts per la Carta que coincideixin amb aquells drets reconeguts pel CEDH, han de tenir el mateix significat i abast. En aquest context, el TEDH ha interpretat diversos drets fonamentals atorgant indirectament una protecció al medi ambient³². Aquesta ambientalització dels drets civils, tot i derivar de la jurisprudència del TEDH, no exclou la possibilitat d'ambientalitzar també certes disposicions de la Carta d'acord amb l'article 37³³. També l'article 47 de la Carta (“dret a la tutela judicial efectiva”) – que correspon amb els articles 6.1 i 13 del CEDH – ha de ser interpretat amb el mateix sentit i abast que ho ha fet el TEDH, és a dir, en el sentit de garantir un accés a la justícia i a un remei efectiu en matèria ambiental.

En conclusió, l'article 37 institueix un principi d'actuació que ha de guiar a les institucions comunitàries i als Estats Membres a integrar les preocupacions ambientals en totes les polítiques de la Unió, principi que té una rellevant funció com a criteri interpretatiu i paràmetre de validesa de tot el dret derivat. D'aquí es derivaria un valor superior del precepte que reconeix el medi ambient com un interès públic que cal protegir a través del reconeixement de drets procedimentals de participació pública.

En altres paraules, a través d'un anàlisi i d'una interpretació sistemàtica de l'article 37 es pot derivar el reconeixement d'un dret humà al medi ambient des d'una vessant objectiva, és a dir, com a interès objectiu amb participació pública. Queda per veure quin impacte tindrà comunitari sobre l'article 37 CDFUE, el Conveni d'Aarhus i la seva implementació en la legislació comunitària.

³² En efecte, el Conveni Europeu no reconeix en essència un dret subjectiu a un medi ambient de qualitat. No obstant a través d'una interpretació constructiva i dinàmica dels principis continguts en el Conveni, el TEDH ha anat introduint de manera gradual i progressiva les preocupacions ambientals en la interpretació dels drets humans de primera generació com ara el dret a la vida, el dret a la privacitat familiar, el dret a un judici just, el dret de propietat o les llibertats d'expressió i d'informació. El Consell d'Europa va publicar un manual sobre drets humans i medi ambient, recopilant tota la jurisprudència del TEDH al respecte: *Manual on Human Rights and the Environment*, Council of Europe Publishing, Second Edition, 2012, Disponible a: https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DH_DEV_Manual_Environment_Eng.pdf [consulta: 13 juny 2020]. En el mateix sentit també són il·lustratius els següents articles: MARGUÉNAUD, Jean-Pierre. « Inventaire raisonné des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs à l'environnement », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, Vol.1, 1998, p. 5-19; AGUILERA VAQUÉS, Mar. « El derecho a un medio ambiente sano en la jurisprudencia del TEDH » : SAURA ESTAPÀ, J & RODRÍGUEZ PALO, M^a E (ed.) «Derechos Emergentes: Desarrollo y medio ambiente» *El Tiempo de los Derechos 5*, Tirant lo Blanch, Valencia 2014. I també FERNÁNDEZ EGEA, Rosa M. «La protección del medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: últimos avances jurisprudenciales», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 31, 2015-I, pp. 162-204

³³ MARIN-DURAN, G & MORGERA, E. « Commentary on Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights: Environmental Protection », *Ob. cit.*, p. 8

2.4. L'ACCÉS A LA JUSTÍCIA COM A MECANISME PER L'APLICACIÓ DEL DRET AMBIENTAL

Un dels objectius principals de la protecció judicial del medi ambient en la UE és fer front a la manca d'aplicació de la legislació ambiental. En efecte, una de les grans mancances del dret comunitari, i especialment del dret ambiental europeu, és la seva falta d'aplicació i de compliment efectiu per part dels Estats Membres i de les institucions comunitàries³⁴. Probablement la raó més important d'aquesta problemàtica radica en el fet que la protecció del medi ambient no correspon amb la protecció d'un interès econòmic individual ja que el seu objectiu no es limita a la preservació d'un grup d'interessos econòmics privats³⁵, sinó més aviat en la preservació de l'entorn natural que comprèn el conjunt d'elements naturals, socials i culturals existents en un lloc i en un moment determinats. Per aquest motiu, l'aplicació de la política i de la legislació ambiental de la UE és essencial per protegir i preservar un medi ambient equilibrat i saludable. És necessari fer front a aquesta problemàtica ja que la garantia en el compliment de la normativa ambiental redueix el risc de possibles incompliments d'obligacions amb el conseqüent impacte negatiu sobre el medi ambient, la salut humana o l'economia³⁶.

En virtut del TUE, els Estats Membres estan obligats a implementar les mesures ambientals que han sigut adoptades a nivell comunitari. No obstant, les diferents necessitats així com les diferents sensibilitats de cada EM respecte a la protecció del medi ambient dificulten encara més la correcta aplicació i el corresponent compliment efectiu de la legislació ambiental comunitària³⁷.

³⁴ La Comissió destaca que existeixen importants obstacles a l'aplicació del dret ambiental en els Estats Membres i que és necessari identificar les causes de les deficiències en l'aplicació i el tractament d'aquests obstacles sistemàtics a la integració del medi ambient en tots els sectors normatius. EUROPEAN COMMISSION. «Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions », Brussels, 4.4.2019 COM (2019) 149 final, p. 1-2

³⁵ EPINEY, Astrid. «EU Environmental law: sources, instruments and enforcement. Reflections on Major Developments over the Last 20 Years», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 20, 2013, p.418

³⁶ S'estima que la no aplicació de la normativa ambiental té un cost de 50 mil milions d'euros a l'any. COWI & Eunomia, 'Costs of not implementing EU environmental law', Final Report, 2019, p. 165

³⁷ EPINEY, Astrid. «EU Environmental law: sources, instruments and enforcement. Reflections on Major Developments over the Last 20 Years», *Op cit.*, p. 418

En aquest context, la Comissió és l'encarregada de vetllar per la correcta aplicació dels Tractats així com de les mesures adoptades en virtut d'aquests per part de les institucions comunitàries (art. 17 TUE). La Comissió, com a òrgan executiu s'ha d'assegurar que el dret ambiental comunitari estigui adequadament transposat i implementat en l'ordenament intern dels Estats Membres, però també s'ha d'assegurar que és efectivament aplicat, sense accontentar-se amb la seva simple transposició³⁸.

És en aquest context en el que ens hem de demanar quina és la tutela ambiental a la UE i quins mecanismes de control judicial hi ha per protegir el dret humà al medi ambient. En efecte, el fonament de l'accés a la justícia ambiental en el dret de la UE té dos propòsits essencials: d'una banda, protegir el dret humà al medi ambient, ja sigui com a situació jurídica subjectiva o bé objectiva; i d'altra banda, garantir una adequada aplicació de la normativa ambiental³⁹ atorgant en aquest sentit un paper primordial als individus i les ONG ambientals⁴⁰.

La tutela judicial en els tractats originaris s'articula principalment a través de: (a) el control ordinari pels Tribunals dels Estats Membres contra les actuacions estatals; (b) el control ordinari pel TJUE contra institucions i organismes de la UE i (c) el control especial pel TJUE (previ procediment d'infracció per la Comissió contra actuacions estatals).

En primer lloc, el control ordinari pels Tribunals dels Estats membres parteix de la premissa que el jutge nacional, és també jutge comunitari, i per tant, ha de vetllar per la correcta implementació, aplicació i compliment del dret de la UE, així com del dret nacional que l'implementi⁴¹. En aquest context, un dels mecanismes dels que disposa el jutge nacional per la correcta aplicació judicial del dret comunitari és la qüestió prejudicial (article 267 TFUE)⁴².

³⁸ KRÄMER, Ludwig. «The Commission's Omission to Use Article 267 TFEU as a Tool to Enforce EU Environmental Law», *Journal for European Environmental & Planning Law* Vol. 13, 2016, p. 258 p. 258-259

³⁹ PEÑALVER I CABRÉ, Àlex. «El impacto del Derecho de la Unión Europea en el acceso al contencioso-administrativo español ambiental», en López Ramón, Fernando y Valero Torrijos, Julián (coord.), *20 años de la Ley de lo contencioso-administrativo. Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, 2019, p. 126-127

⁴⁰ L'experiència dels EM ha demostrat que confiar únicament en les autoritats públiques per superar el dèficit en l'aplicació de la normativa ambiental és insuficient i, per tant, el paper dels ciutadans actius que actuen individualment o a través de les ONG, és essencial per impulsar l'aplicació i el compliment del dret ambiental comunitari. Aquesta acció no és possible sense garantir un accés efectiu als òrgans judicials i administratius. BERTHIER *et al.*, 2019. *Access to Justice in European Union Law: A Legal Guide on Access to Justice in Environmental Matters*. London: Client Earth, p. 3.

⁴¹ ABELLÁN HONRUBIA, V. y VILA COSTA, B. (dir): *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, 6ª edición, Ariel Derecho, Barcelona, 2016, p. 173-180

⁴² Aquest respecte veure: CICHOWSKI, Rachel A. «Litigation, Compliance and European Integration: The Preliminary Ruling Procedure and EU Nature Conservation Policy», *European Union Studies Association (EUSA)*, Biennial Conference, (7th), 2001; KRÄMER, Ludwig. «The Commission's Omission to Use Article 267

En segon lloc, el recurs per incompliment dels Estats Membres (arts. 258 a 260 TFUE), és un recurs monopolitzat per la Comissió Europea ja que en té la legitimació activa exclusiva i és part en el procediment davant del TJUE. El recurs per incompliment permet a la Comissió accionar contra els Estats Membres per l'incompliment del dret comunitari. No obstant, és un recurs que ha resultat ineficaç en matèria ambiental per raons patents com la seva llarga durada (es tracta d'un recurs dividit en dues fases: una prejudicial i una judicial) i per la impossibilitat per la Comissió de conèixer, analitzar i accionar contra tots els possibles incompliments del dret ambiental comunitari per part dels Estats Membres⁴³. En efecte, la Comissió, malgrat l'enorme aparell burocràtic que la compon, no disposa – a diferència dels EM – de recursos i instruments suficients per forçar el compliment del dret comunitari. No disposa de forces repressores o d'un cos d'inspectors, ni tampoc d'administracions descentralitzades que l'ajudin a assegurar el compliment efectiu del dret ambiental europeu. A més, la llarga durada del procediment per incompliment no permet obtenir respostes ràpides a problemes ambientals que requereixen de solucions immediates i sovint, quan arriba la resposta, el dany ja està causat. Des de la perspectiva de les persones físiques (i jurídiques) el recurs per incompliment està totalment exclòs i només tenen la possibilitat de presentar una denúncia a la Comissió que, sota la seva absoluta discreció analitzarà i decidirà si obrir un procediment per incompliment contra un Estat Membre. En aquest context, el paper dels individus i de les ONG és clau a l'hora d'identificar i d'actuar contra la manca d'aplicació i contra els incompliments del dret ambiental comunitari.

Finalment, el control ordinari del TJUE de les actuacions de les institucions i dels organismes comunitaris s'articula principalment a través del recurs d'anul·lació. Es tracta d'un mecanisme judicial en virtut del qual les persones físiques (i jurídiques) poden interposar una demanda davant del Tribunal General (TG) en primera instància i, posteriorment davant del TJUE – en apel·lació – pel control de legalitat dels actes jurídics adoptats per les institucions de la Unió⁴⁴. En efecte, el recurs d'anul·lació (art. 263 TFUE) permet que els tribunals de la

TFEU as a Tool to Enforce EU Environmental Law», *Journal for European Environmental & Planning Law* Vol. 13, 2016

⁴³ EPINEY, Astrid. «EU Environmental law: sources, instruments and enforcement. Reflections on Major Developments over the Last 20 Years» *ob. cit.* p.418

⁴⁴ Article 263.1 TFUE: «*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros*». En aquest sentit veure: ABELLÁN HONRUBIA, V. y VILA COSTA, B. (dir.): *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, *ob. cit.* p. 186

UE declari nul·la una norma comunitària si aquesta és contrària a una norma superior de l'ordenament jurídic comunitària. En aquest sentit, un dels motius que justifiquen la interposició d'aquest recurs (explicitats a l'apartat segon de l'art. 263 TFUE) és el de la “*violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución*” que engloba tota infracció d'una norma que pertanyi al bloc de legalitat de la UE⁴⁵.

En virtut de l'article 263.4 TFUE tota persona física o jurídica pot impugnar actes i decisions de les institucions europees quan en siguin els destinataris o quan sense ser-ho, es vegin afectats directa i individualment per l'acte en qüestió. Ha sigut la jurisprudència comunitària la que ha definit els termes “d'afectació directa” i “d'afectació individual” en defecte d'una definició en els Tractats.

D'una banda, hi ha afectació directa quan l'acte o la norma impugnada té efecte directe sobre la situació jurídica del particular⁴⁶. És a dir, que es tracti d'una norma clara, sense ambigüitats, que sigui precisa en la imposició d'una obligació certa al seu destinatari i que sigui, en definitiva, una norma autosuficient i incondicional – que no estigui sotmesa a condicions d'execució⁴⁷.

D'altra banda, l'afectació individual es dóna quan l'acte impugnat “*afecta a una persona física o jurídica en razón de determinadas cualidades que le son propias o de una situación de hecho que le caracteriza en relación con cualquiera otra persona y le individualiza de manera análoga a la del destinatario*”⁴⁸. Com veurem més endavant, a la pràctica la demostració d'aquest segon requisit ha sigut molt difícil al requerir una afectació molt qualificada, sobretot en matèria ambiental.

⁴⁵ *Ibid* p. 189

⁴⁶ Sentència del Tribunal de Justícia de 5 de maig de 1998, *Société Louis Dreyfus v. Comissió*, Assumpte C-386/96. Sobre afectació directa en un cas ambiental veure també la Sentència del Tribunal de Justícia de la UE, de 3 de setembre de 2015, *Inuit Tapiriit Kanatami i altres v. Comissió*, Assumpte C-398/13P

⁴⁷ ABELLÁN HONRUBIA, V. y VILA COSTA, B. (dir.): *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, ob. cit. p. 133-134

⁴⁸ Sentència del Tribunal de Justícia de 15 de juliol de 1963, Assumpte 25/62 *Plaumann & Co v. Commission*

3. EL CONVENI D’AARHUS I LA SEVA IMPLEMENTACIÓ A LA UNIÓ EUROPEA

3.1. AARHUS: CONTEXT, OBJECTIU I CONTINGUT

El 25 de juny de 1998 fou adoptat a la ciutat danesa d’Aarhus, el “Conveni sobre l’accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l’accés a la justícia en matèria ambiental”, en el si de la Comissió Econòmica de les Nacions Unides per Europa (CEPE). Conegut tradicionalment com el Conveni d’Aarhus, va entrar en vigor l’1 d’octubre del 2001 i compta actualment amb 47 Parts entre les quals hi ha la UE i tots els seus Estats Membres⁴⁹. El seu propòsit és el foment de la coresponsabilitat entre les autoritats públiques i els ciutadans en l’aplicació efectiva de les polítiques i de les normes ambientals.

El Conveni d’Aarhus representa el desenvolupament legislatiu del principi número 10 de la Declaració de Rio de 1992 segons el qual la millor manera de tractar les qüestions ambientals és amb la participació de tots els ciutadans interessats, i que tota persona ha de tenir un accés adequat a la informació ambiental que estigui en poder de les autoritats públiques, així com oportunitats de participar en els procediments de presa de decisions i un accés efectiu als procediments judicials i administratius⁵⁰.

El Conveni constitueix el primer tractat internacional de caràcter vinculant que reconeix expressament un dret humà al medi ambient a l’establir al seu article primer que *“a fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar (...).”*⁵¹.

Es tracta del dret de cada persona a gaudir d’un ambient saludable i de qualitat que posa el focus en l’equitat intergeneracional, és a dir, en les generacions futures com a beneficiàries de la protecció ambiental. Aquest principi del dret ambiental internacional requereix que les

⁴⁹ UNECE *Status of Ratification of the Aarhus Convention*. Disponible a: <http://www.unece.org/env/pp/ratification.html> [Consulta: 23 maig 2020]

⁵⁰ Declaració de Rio sobre el Medi Ambient i el Desenvolupament de 1992.

⁵¹ La primera consagració no vinculant d’aquest dret fou establida pel principi 1 de la Declaració d’Estocolm de 1972 que es manifestava així *“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse”*

generacions presents facin un ús racional i sostenible dels recursos existents, tenint en compte l'impacte ambiental i evitant perjudicis irreparables al medi ambient⁵².

En efecte, es reconeix un dret humà a un medi ambient saludable tant des d'una perspectiva subjectiva (o interès legítim) com objectiva (com a interès públic) que ha de quedar protegit de manera real i efectiva⁵³. Per fer efectiva la tutela d'aquest dret, l'article 1 del Conveni obliga a les parts a garantir els drets d'accés a la informació, la participació pública en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria ambiental. És el que es coneix com els tres pilars del Conveni d'Aarhus, tres pilars interdependents que constitueixen els mecanismes essencials per conferir una protecció real i efectiva al medi ambient a través del reconeixement de drets de caràcter procedimental relatius l'accés a la informació, la participació del públic i l'accés a la justícia. Es tracta aquí de la vinculació entre la protecció efectiva del medi ambient i el funcionament de garanties democràtiques per l'exercici del dret humà a un medi ambient saludable⁵⁴. Per això, l'article 3 del Conveni, que deriva de l'article 1, exigeix que les institucions administratives i judicials adoptin mesures nacionals amb la finalitat d'assolir els objectius del Conveni i fer-ne efectiu el seu compliment. Exigeix que les Parts estableixin un marc clar, transparent i coherent per la implementació del Conveni⁵⁵.

Sintèticament, els tres pilars estableixen una sèrie de drets de caràcter procedimental relatius a l'accés a la informació ambiental (articles 4 i 5); la participació del públic en la presa de decisions i en l'elaboració de plans i programes ambientals (articles 6, 7 i 8) i l'accés a la justícia (article 9). El tercer pilar relatiu a l'accés a la justícia ambiental és, probablement, la part més important del Conveni ja que conforma un sistema de recursos que completa els drets reconeguts en els dos primers pilars. És aquí on neix la interdependència al establir-se una sèrie de recursos per la revisió de les decisions relatives als dos primers pilars i en virtut dels quals un tribunal o òrgan similar (imparcial, independent i establert per la llei) pot revisar-ne la seva legalitat.

⁵² HUNTER, D., SALZMAN, J., ZAEKE, D. « International Environmental Law and Policy », 5^{ed.}, *University Casebook Series, Foundation Press*, 2015, p. 460-461

⁵³ PEÑALVER I CABRÉ, Àlex. « El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva », *Revista Vasca de Administración Pública*, no. 99/100, 2014, p. 2339-2340

⁵⁴ SALAZAR ORTUÑO, Eduardo. « El acceso a la Justicia Ambiental a partir del Convenio de Aarhus: Propuestas para un Acceso Efectivo a la Justicia en Conflictos Ambientales », Tesis doctoral, *Escuela Internacional de Doctorado, Universidad de Murcia*, 2018, p. 100-101

⁵⁵ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). « *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* », p. 59

Així, l'article 9 estableix tres recursos en matèria d'accés a la justícia: (a) un primer recurs objectiu del públic pels casos en que la sol·licitud d'informació ambiental de qualsevol persona sigui: inadecuadament rebutjada; ignorada; inadecuadament tractada d'acord amb l'establert a l'art. 4 o bé rebí una resposta que consideri també inadequada (art. 9.1)⁵⁶; (b) un recurs subjectiu del públic interessat respecte la legalitat (procedimental i de fons) de les decisions relatives a la participació pública i la presa de decisions (art. 9.2)⁵⁷ i (c) un recurs ampli del públic per accionar contra l'incompliment de les obligacions ambientals per les autoritats públiques i els particulars (art. 9.3)⁵⁸.

Aquesta darrera possibilitat representa un gran avenç en matèria d'accés a la justícia ambiental a l'ampliar la tutela jurisdiccional del medi ambient a totes aquelles accions i omissions de les autoritats públiques que vagin en contra de la legislació ambiental, però també a aquelles accions i omissions dels particulars. No obstant, les Parts disposen d'una major flexibilitat en la implementació de les obligacions derivades de l'art. 9.3. En aquest sentit el Conveni requereix que les Parts atorguin legitimació als membres del públic "que reuneixin els eventuais criteris previstos pel seu dret intern". L'establiment d'aquests requisits han de ser però, coherents amb l'objectiu i el propòsit del Conveni de garantir un accés efectiu a la justícia

⁵⁶ En efecte, l'art. 9.1 estableix un recurs de caràcter objectiu al legitimar a qualsevol membre del públic, és a dir, qualsevol persona física o jurídica amb independència de la situació jurídica subjectiva del seu dret o interès. A més, l'article 9.1.II exigeix que les Parts estableixin tribunals de justícia amb jurisdicció sobre controvèrsies relatives a l'accés a la informació ambiental que prevegin procediments ràpids i poc onerosos ja que l'accés a la informació requereix sempre d'una resposta àgil. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). « *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* », p. 191-192

⁵⁷ A continuació, l'art. 9.2 determina l'accés a la justícia respecte de la participació pública i la presa de decisions de l'article 6 establint un recurs de caràcter subjectiu en virtut del qual es pot accionar contra la legalitat (tant del fons com del procediment) de qualsevol decisió, acció o omissió en relació amb l'establert a l'article 6, és a dir, la participació pública administrativa. El Conveni estableix un mínim de legitimació al reconèixer un recurs pel públic interessat que tingui un interès suficient o que vegi un dret propi afectat. En aquest sentit, les Parts poden establir, segons els propis requisits nacionals, què s'entén per "interès suficient" i "lesió d'un dret" a l'hora d'establir la legitimació dels procediments de revisió. No obstant, aquesta discrecionalitat està limitada ja que els conceptes han de ser coherents amb els objectius d'atorgar al públic interessat un ampli accés a la justícia. Tanmateix, aquest mínim de legitimació establert pel Conveni no exclou la possibilitat d'estendre la legitimació a qualsevol persona sense distinció. Cal remarcar que l'apartat segon de l'article 9 *in fine* preveu la possibilitat d'establir un recurs administratiu a disposició del públic que – sense excloure la possibilitat del recurs judicial – permeti una ràpida i eficient resolució de la controvèrsia. SALAZAR ORTUÑO, Eduardo. «El acceso a la Justicia Ambiental a partir del Convenio de Aarhus: Propuestas para un Acceso Efectivo a la Justicia en Conflictos Ambientales», Tesis doctoral, *ob. cit.*, p. 188-190

⁵⁸ Finalment, l'art. 9.3 estableix un últim recurs conforme al qual tota persona física o jurídica pot iniciar un procediment judicial (o no judicial) per impugnar les accions i les omissions dels particulars o de les autoritats públiques que vagin en contra del dret ambiental. Es tracta d'un recurs ampli aplicable a un gran nombre de supòsits d'accions i omissions ja que permet la possibilitat del públic de recórrer judicialment davant la producció d'un dany ambiental causat per un particular o una autoritat pública. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). « *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* », p. 196

i no poden servir com a excusa per establir criteris de legitimació massa restrictius que, a la pràctica, limitin o restringeixin l'accés als tribunals⁵⁹.

Com afirma la Guia per la implementació del Conveni d'Aarhus, l'article 9.3 concedeix accés al públic a procediments judicials i administratius, cobrint un ampli ventall de procediments en el que s'inclouen les accions de promoció ciutadana del compliment de la llei (“*citizen enforcement*”). D'aquesta manera, s'atorga als membres del públic la capacitat de fer complir directament el dret ambiental davant dels Tribunals. Això es garantiria, per exemple, reconeixent un dret als membres del públic per iniciar procediments administratius (o fins i tot penals) en contra de les accions o omissions que provoquen danys al medi ambient. No obstant, les Parts disposen d'una notòria discrecionalitat quant a la determinació de la jurisdicció i dels procediments aplicables (administratius, civils, penals) per exercitar aquests drets⁶⁰. És important remarcar en aquest punt que els recursos contra les accions i les omissions impugnades han de permetre la impugnació tant de la legalitat substantiva com de la legalitat processal de la presumpta violació al·legada⁶¹.

L'article 9.4 estableix les característiques comunes que han de presentar tots els recursos anteriorment descrits, i és que segons el Conveni han de tractar-se de recursos objectius, equitatius, ràpids i de cost no prohibitiu. A més les Parts han d'assegurar que els òrgans de revisió (tribunals i òrgans administratius) proporcionin remeis adequats i efectius, és a dir, que la reparació assegni l'efecte previst pel procediment de revisió i que els remeis siguin executables de manera real i eficient. Conseqüentment, les Parts han d'eliminar qualsevol obstacle potencial a l'execució de les decisions judicials⁶².

⁵⁹ Així ho ha manifestat el Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus en la seva comunicació ACCC/C/2005/11 (Bèlgica) respecte a les organitzacions ambientals: “*The Convention is intended to allow a great deal of flexibility in defining which environmental organizations have access to justice. On the one hand, the Parties are not obliged to establish a system of popular action (actio popularis) in their national laws with the effect that anyone can challenge any decision, act or omission relating to the environment. On the other hand, the Parties may not take the clause “where they meet the criteria, if any, laid down in its national law” as an excuse for introducing or maintaining so strict criteria that they effectively bar all or almost all environmental organizations from challenging acts or omissions that contravene national law relating to the environment.*”. En el mateix sentit es manifesta la comunicació ACCC/C/2006/18 (Dinamarca) respecte a la resta dels membres del públic: “*(...) the criteria for standing may not be so strict that they effectively bar all or almost all environmental organizations or other members of the public from challenging acts or omissions under paragraph 3.*”

⁶⁰ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). « *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* », p. 198

⁶¹ *Ibidem.* p. 199

⁶² La finalitat d'aquest recursos adequats i efectius és compensar danys passats, prevenir danys futur o assolir la restauració. Per aquest motiu els tribunals i els òrgans administratius han de disposar de recursos i mecanismes (com la imposició de mesures cautelars) per fer efectives i executables les seves decisions. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). « *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* », p. 198

Finalment, l'apartat cinc de l'article 9, amb la finalitat de fer més eficients les disposicions del propi precepte estableix dues obligacions: (a) les Parts han de proporcionar informació al públic sobre l'existència dels procediments d'accés a la justícia, és a dir, han de promoure l'educació i la sensibilització ambiental sobre com accedir als procediments de revisió judicial i no judicial; i (b) s'exigeix també que les Parts proporcionin i adoptin mecanismes d'assistència i d'orientació al públic encaminats a eliminar i a reduir les barreres econòmiques o d'un altre tipus que obstaculitzin l'accés a la justícia.

Val recordar que el Conveni es caracteritza per ser una norma de caràcter mínim, és a dir, les garanties democràtiques establertes pel Conveni no poden reduir-se però sí que poden ser ampliadades o reforçades per les Parts⁶³. El Conveni estableix uns estàndards mínims que guien als Estats a protegir el dret a un medi ambient saludable, facultant-los per adoptar mesures o normes més ambiciosos en matèria de democràcia ambiental.

Finalment, és igualment necessari ressaltar que, amb el propòsit de millorar l'efectivitat en l'aplicació del Conveni, aquest estableix un mecanisme de verificació del compliment (article 15). Es tracta d'un mecanisme obert que adopta una perspectiva protectora dels drets en qüestió (*rights-oriented approach*) i que està instrumentalitzat a través del Comitè de Compliment, compostat per nou experts independents d'Estats que són Part del Conveni. La seva funció és verificar si les Parts compleixen degudament amb les obligacions establertes pel Conveni⁶⁴.

Doncs bé, la qüestió radica ara en conèixer com i de quina manera han sigut implementats aquests recursos en l'ordenament jurídic comunitari. Per fer-ho, hem de d'analitzar d'una banda l'accés a la justícia ambiental als Estats Membres, de l'accés a la justícia a nivell de la Unió. No obstant, donada la complexitat que representa l'accés a la justícia ambiental, les següents pàgines es focalitzaran sobre el seu nucli central relatiu a la legitimació processal activa (o *locus standi*) i les deficiències que presenta a nivell de la Unió Europea, deixant de banda altres consideracions d'igual importància com són les pretensions, les barreres econòmiques limitatives, la duració del procés o les mesures cautelars.

⁶³ SALAZAR ORTUÑO, Eduardo. «El acceso a la Justicia Ambiental a partir del Convenio de Aarhus: Propuestas para un Acceso Efectivo a la Justicia en Conflictos Ambientales», Tesis doctoral, *ob. cit.*, p. 156 i 176-177

⁶⁴ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). «*Guide to the Aarhus Convention Compliance Committee*», 2019

3.2. LA IMPLEMENTACIÓ A LA UNIÓ EUROPEA

A nivell comunitari, la UE va ratificar el Conveni d'Aarhus per Decisió del Consell de la Comunitat Europea 2005/370/CE de 17 de febrer de 2005⁶⁵. Amb anterioritat a la ratificació del Conveni per la UE, ja existia a nivell comunitari certa normativa que establia drets associats a la democràcia ambiental⁶⁶. En aquest context, la Unió ha adoptat una sèrie d'instruments jurídics per implementar el Conveni d'Aarhus al dret europeu vinculant als Estats Membres com a les pròpies institucions comunitàries. De manera prèvia cal destacar que la participació al Conveni tant dels Estats Membres de manera particular, com de la pròpia Unió té una sèrie de conseqüències jurídiques importants pels primers ja que estan sotmesos, no només a les obligacions del propi Conveni, sinó que també ho estan a les disposicions adoptades per la Unió en el marc del mateix. Es tracta, en definitiva d'un tractat mixt ja que versa sobre matèries (el medi ambient) que són de competència compartida entre la Unió i els seus Estats membres⁶⁷.

A nivell dels Estats els tres pilars del Conveni d'Aarhus han sigut implementats de manera no uniforme. En efecte, respecte dels dos primers pilars del Conveni, la Unió va adoptar la Directiva 2003/4/CE relativa a l'accés del públic a la informació ambiental i la Directiva 2003/35/CE relativa a la participació del públic en l'elaboració de plans i programes relacionats amb el medi ambient. No obstant, aquell mateix any 2003 es va realitzar per part de la Comissió una proposta de Directiva d'accés a la justícia que finalment fou abandonada i retirada l'any 2014 davant la persistent oposició del Consell en la seva adopció⁶⁸.

⁶⁵ 2005/370/CE: Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005 sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente

⁶⁶ Com ara la Directiva 85/337/CEE sobre les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient o la Directiva 90/313/CEE sobre llibertat d'accés a la informació medi ambiental. Ambdues directives es troben actualment derogades i substituïdes per la Directiva 2011/92/UE i la Directiva 2003/35/CEE.

⁶⁷ Hi ha una extensa doctrina sobre els tractats internacionals mixtos i les seves conseqüències en el si de la Unió. Com a mostra d'exemple veure, entre d'altres . NEFRAMI, Eleftheria. «Mixed Agreements as a Source of European Union Law», *International Law as Law of the European Union*, 2012, Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff. p. 325-349; LEAL-ARCAS, Rafael. «The European Community and Mixed Agreements», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, 2001, p. 483-513 i en relació amb l'accés a la justícia ambiental veure: FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa «Avances y retrocesos en materia de acuerdos mixtos y de acceso a la justicia para la protección del medio ambiente a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2011 en el asunto oso pardo», *Revista General de Derecho Europeo*, Vol. 29, 2013, p. 1-27

⁶⁸ Proposta de Directiva 2003/246 del Parlament Europeu i del Consell sobre accés a la justícia en matèria de medi ambient, Brussel·les, 24.10.2003 COM (2003) 624 final 2003/0246 (COD). Amb aquesta proposta de Directiva la intenció de la Comissió era contribuir a l'aplicació del Conveni d'Aarhus i eliminar les diferents deficiències de la legislació comunitària ambiental. L'any 2004 el Parlament Europeu i el Comitè Econòmic i Social Europeu van emetre els seus informes respectius suggerint diverses modificacions, però donant el seu avís favorable a la seva aprovació. Malgrat tot, durant un període de 6 anys (2006-2012) no es van adoptar les mesures en qüestió i

Actualment, la proposta de Directiva sobre accés a la justícia ambiental ha sigut substituïda per una Comunicació de la Comissió sobre accés a la justícia ambiental del 28 d'abril de 2017 que sintetitza bàsicament la jurisprudència i la doctrina del TJUE en la matèria⁶⁹. Es tracta d'un document que és de gran utilitat ja que serveix com a guia orientativa que clarifica com els particulars i les associacions poden impugnar davant dels tribunals nacionals les decisions, els actes i les omissions de les autoritats públiques relacionades amb el dret ambiental comunitari. No obstant, la Comunicació de la Comissió – tot i ser un document de bastanta utilitat – evidencia el fracàs en els intents d'implementar el tercer pilar d'Aarhus a nivell nacional⁷⁰. S'ha de destacar que, més enllà de les directives que implementen els dos primers pilars del Conveni, es poden trobar disposicions relatives a l'accés a la informació, a la participació pública i a l'accés a la justícia en altres directives comunitàries de caire ambiental⁷¹.

D'altra banda, l'any 2006 fou adoptat el Reglament 1367/2006 relatiu a l'aplicació a les institucions i als organismes comunitaris de les disposicions del Conveni d'Aarhus. Es tracta de l'instrument jurídic en virtut del qual la Unió – com a poder polític – queda sotmesa a les obligacions derivades dels tres pilars del Conveni: (a) el Títol II regula l'accés a la informació (articles 3 a 8); (b) el Títol III regula la participació pública en els programes i plans mediambientals (article 9) i (c) el Títol IV regula l'accés a la justícia ambiental comunitària (articles 10 a 12).

el primer intent d'adoptar un instrument jurídic sobre accés a la justícia ambiental va fracassar. Un segon intent d'aprovació de la Directiva es va iniciar l'any 2012 i va finalitzar l'any 2014 amb la retirada final de la proposta. Comença una nova dècada des de l'última proposta legislativa i la UE segueix “explorant formes i mitjans” per complir de manera exitosa amb el tercer pilar del Conveni d'Aarhus.

⁶⁹ EUROPEAN COMMISSION. «Communication Notice on Access to Justice in Environmental Matters of 28th April 2017», DOUE n° C 275, de 18 d'agost de 2017. Així com les actualitzacions successives respecte a la jurisprudència del TJUE: “Update n. 1 – Judgments delivered by the EU Court of Justice since the adoption of the Commission Notice; Update n. 2 covering the period between 16 April 2018 and 10 March 2019 & Update n. 3 covering the period between 11 March 2019 and 31 December 2019”

⁷⁰ de APODACA ESPINOSA, Ángel R. «El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus», *Ob. cit.*, p. 8

⁷¹ Així, per exemple en relació amb l'accés a la informació i la participació pública en matèria ambiental: la Directiva 2011/42/CE sobre avaluacions d'impacte ambiental (articles 5 i 6); la Directiva 2000/60/CE per la que s'estableix un marc comunitari d'actuació en matèria d'aigua (article 14) o la Directiva 2010/75/UE sobre les emissions industrials (article 24). En matèria d'accés a la justícia ambiental: la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilitat ambiental (articles 12 i 13), també la Directiva 2010/75/UE (article 25) i la Directiva 2011/92/UE relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient (article 11).

3.3. L'ACCÉS A LA JUSTÍCIA ALS ESTATS MEMBRES

D'una banda, com afirma PEÑALVER, els dos primers recursos (dels articles 9.1 i 9.2) han sigut adequadament adaptats a la normativa europea, malgrat la persistència de certes deficiències relatives a la inexistència de mecanismes no judicials efectius de tutela del dret d'accés a la informació, i la falta d'un desenvolupament legislatiu i concret respecte de les característiques de les que han de gaudir els recursos ("ràpids, adequats, efectius i raonables")⁷². Així, aquests recursos es preveuen a les directives específiques sobre accés a la informació i participació pública.

D'una banda, la Directiva 2003/4/CE estableix a l'article 6 una garantia d'accés a la justícia pels casos en que el sol·licitant d'una informació ambiental consideri que se li han vulnerat els seus drets si la petició ha sigut ignorada, rebutjada sense fonament (parcial o total), ha sigut resposta de manera inadequada o ha sigut tractada sense conformitat amb les disposicions dels articles 3, 4 i 5 (art. 6.1). En aquests casos, els Estats membres han d'establir un procediment per què l'autoritat pública pugui reconsiderar la seva acció o la seva omissió, i un procediment pel qual aquesta última pugui ser recorreguda administrativament davant d'un òrgan independent i imparcial creat per la llei. Aquests procediments hauran de ser en tot cas ràpids i gratuïts o poc onerosos (art. 6.1 *in fine*).

La Directiva, en comparació amb el Conveni, determina que és obligatori l'establiment d'un recurs davant d'un tribunal judicial o organisme independent i imparcial davant del qual es puguin recórrer els actes i les omissions de l'autoritat pública (art. 6.2) – les decisions del qual seran fermes i vinculants per l'autoritat administrativa (art. 6.3).

D'altra banda, la Directiva 2003/35/CE integrava el recurs de l'article 9.2 del Conveni a la normativa comunitària pels casos de violació dels drets de participació pública, tot i que són destacables tres diferències respecte al Conveni⁷³. Primera, s'inclouïa una disposició que facultava als Estats a decidir en quina fase es podien impugnar les decisions, accions o les omissions. Segon, no es feia referència a les exigències de recursos "suficients i efectius" de

⁷² PEÑALVER I CABRÉ, Àlex. « El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva », *ob. cit.*, p. 2344-2345

⁷³ GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso. «La regulación comunitaria europea del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente en sus Estados Miembros», en PIGRAU, Antoni (dir.) «Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus», Ed. Atelier, Barcelona, 2008, p. 111-112

l'art. 9.4 del Conveni. I tercer, s'ometia l'establiment dels mecanismes d'assistència per reforçar l'efectivitat del Conveni de l'article 9.5⁷⁴.

A falta d'una directiva sobre accés a la justícia, no existeix un desenvolupament normatiu uniforme del recurs de l'article 9.3 que sigui d'aplicació als Estats Membres i, per tant, és la regulació interna de cadascun dels Estats la que determina l'exercici d'aquest dret. Conseqüentment, l'accés a la justícia ambiental en els EM per accionar contra l'incompliment de les obligacions ambientals varia en funció del territori en el que ens trobem⁷⁵. A més, cap de les directives ambientals ha incorporat tampoc la vessant objectiva de l'article 9.3 del Conveni, malgrat sigui de vital importància ja que la seva finalitat és l'aplicació del dret ambiental i la legitimació del públic⁷⁶.

Amb la proposta de Directiva 2003/46 es pretenia establir un marc comú de normes procedimentals que fossin aplicables de manera uniforme a tots els Estats membres, reconeixent que l'absència d'acció comunitària en l'aplicació del tercer pilar d'Aarhus implicaria l'incompliment de les obligacions internacionals assumides per la UE, que es traduiria, alhora, en una pèrdua de credibilitat i de governança internacional. Sintèticament, la proposta de Directiva preveia: una garantia d'accés als membres del públic contra les accions i les omissions dels particulars (art. 3); els requisits de capacitat processal dels membres del públic (art. 4), així com de les "entitats habilitades" (art. 5); un procediment de revisió interna (art. 6) i un procediment de medi ambient (art. 7). Aquest últim representa l'intent d'implementació de l'article 9.3 del Conveni, en virtut del qual els membres del públic podrien recórrer judicialment la decisió – inadequada o la falta de resposta fora de termini – de l'autoritat pública, amb la finalitat de garantir el compliment del dret ambiental.

⁷⁴ S'afegia un article 15 bis a la Directiva 96/61/CE relativa a la prevenció i el control integrats de la contaminació: *Los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, 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 relativa a la participación del público de la presente Directiva.* Aquesta Directiva va ser derogada i substituïda per la Directiva 2008/1/CE, de 15 de gener de 2008, que actualment es troba també derogada i substituïda per la Directiva 2010/75/UE sobre les emissions industrials.

⁷⁵ de APODACA ESPINOSA, Angel R. «El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, nº 1 (2018), p. 6-7

⁷⁶ PEÑALVER I CABRÉ, Àlex. «El impacto del Derecho de la Unión Europea en el acceso al contencioso-administrativo español ambiental», *Ob. cit.*, p. 131

En el pla nacional, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha tingut un paper crucial en la determinació i la interpretació de les disposicions destinades a proveir un accés efectiu als tribunals nacionals. En aquest sentit determina, a través de la seva jurisprudència, si els Estats membres s'han mantingut dins dels paràmetres de la seva discrecionalitat o bé s'han excedit, assegurant així l'eficàcia dels recursos judicials⁷⁷.

En un primer moment, en l'assumpte *Kraaijeveld* el Tribunal de Justícia va reconèixer que els drets procedimentals contribueixen a assolir el compliment efectiu de la legislació ambiental comunitària. Particularment, quan a través d'una Directiva la Unió obligui als Estats a adoptar un comportament determinat, l'efecte útil d'aquest acte quedaria debilitat si s'impedís al justiciable invocar-lo davant dels Tribunals⁷⁸. En aquest sentit, el TJUE ha reconegut que el dret derivat en matèria ambiental reconeix i garanteix certs drets procedimentals als individus i les organitzacions. Per exemple, en l'assumpte *Janecek*, el Tribunal va concloure que les persones físiques o jurídiques directament afectades per un risc que sobrepassa els valors límits, han de poder obtenir de les autoritats competents (recorrent als òrgans judicials si fos necessari) l'elaboració d'un pla d'acció des del moment en que existeix un risc per la salut humana i pel medi ambient⁷⁹.

Uns anys més tard, en matèria de legitimació processal, el TJUE en l'assumpte *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (també conegut com el cas de l'ós bru eslovac) va determinar que les normes relatives als requisits de legitimació que s'han de complir per iniciar un procediment judicial han de ser interpretades pel Tribunal nacional d'acord amb l'objectiu de la tutela judicial efectiva dels drets reconeguts pel Dret de la UE i d'acord amb l'objectiu del Conveni d'Aarhus⁸⁰. Concretament, la sentència afirma que, malgrat que l'article 9.3 del Conveni no té efecte directe, els requisits de legitimació necessaris per interposar un recurs administratiu o judicial han de ser interpretats pel tribunal nacional de conformitat amb els objectius del propi article, així com amb l'objectiu de garantir una tutela judicial efectiva dels drets que reconeix l'ordenament jurídic de la Unió⁸¹. Conseqüentment, l'accés a la justícia

⁷⁷ PONCELET, Charles. « Access to Justice in Environmental Matters—Does the European Union Comply with its Obligations? », *Journal of Environmental Law*, Vol. 24 (2), July 2012, p. 291

⁷⁸ Sentència del Tribunal de Justícia de 24 d'octubre de 1996, Assumpte C-72/95, *Kraaijeveld*, para. 56-57

⁷⁹ Sentència del Tribunal de Justícia de 25 de juliol de 2008, Assumpte C-237/07, *Janecek*, para. 38-39

⁸⁰ Sentència del Tribunal de Justícia de 8 de març de 2011, Assumpte C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*,

⁸¹ *Ibid* § 52. Afirma el Tribunal que s'ha de tenir en compte el principi d'equivalència i d'efectivitat dels recursos: *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 ser menos favorable que la referente a recursos semejantes*

ambiental a nivell nacional no pot veure's afectat per una interpretació restrictiva dels requisits de legitimació dels que ha de gaudir una persona física o jurídica per impugnar un acte o una omissió d'una autoritat pública o d'un particular que infringeixi el dret ambiental nacional. En definitiva, una interpretació que a la pràctica fes impossible o molt difícil l'accés als tribunals, seria contrària a l'esperit del Conveni d'oferir una tutela efectiva del medi ambient, però també a l'objectiu de garantir una tutela judicial efectiva dels drets reconeguts per l'ordenament jurídic de la Unió.

Amb aquesta sentència, juntament amb la del assumpte *Trianel*, el Tribunal de Justícia determina que una normativa interna que restringeix la legitimació només als drets individuals i que no admet els interessos ambientals que pugui fer valdre una associació ambiental, és contrària a la Directiva d'avaluació d'impacte ambiental (normativa que és objecte de controvèrsia), així com als principis d'equivalència, efectivitat i ampli accés a la justícia⁸². Per tant, el Tribunal de Justícia exigeix que els requisits establerts per la legislació nacional quant a la legitimació de les ONG han de complir amb el dret de la UE⁸³.

Una primera conclusió que podem extreure d'aquestes decisions, és que el Tribunal de Justícia realitza una interpretació amplia i afavoridora de la posició de les organitzacions que defensen el medi ambient respecte a l'accés a la justícia ambiental nacional. No obstant, com veurem a continuació, l'Alt Tribunal no ha sigut capaç de realitzar una interpretació semblant quant a l'accés al seu propi tribunal, vulnerant el dret de recurs dels individus i de les ONG.

de Derecho interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad). En consecuencia, es inconcebible interpretar, sin poner en cuestión la protección efectiva del Derecho medioambiental de la Unión, las disposiciones del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus de modo que resulte prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión. §48 i 49

⁸² Sentència del Tribunal de Justícia de 12 de maig de 2011, Assumpte C-115/09, *Trianel*. En aquest assumpte el Tribunal de Justícia també estableix que els recursos a nivell nacional han de ser conformes als principis d'efectivitat i d'equivalència (paràgraf 42)

⁸³ També en aquest sentit s'expressa la sentència del TJUE de 15 d'octubre de 2009 en l'assumpte *Djurgården C-263/08*: *Si bien es cierto que este último artículo[en relació amb la Directiva 85/337], deja a los legisladores nacionales la tarea de determinar los requisitos pertinentes para que una organización no gubernamental que actúa a favor del medio ambiente como asociación pueda beneficiarse del derecho a interponer recurso [...], las normas nacionales así definidas deben sin embargo[...] garantizar «un amplio acceso a la justicia» y, [...] dar a las disposiciones de la Directiva 85/337 relativas al derecho a los recursos jurisdiccionales su efecto útil.*

3.4. L'ACCÉS A LA JUSTÍCIA ALS TRIBUNALS EUROPEUS

A nivell comunitari, el panorama relatiu a l'accés a la justícia ambiental és certament desesperançador donat que està pràcticament vedat l'accés al TJUE pels particulars i les organitzacions que defensen el medi ambient.

L'accés a la justícia en el pla comunitari es desenvolupa al Títol IV del Reglament 1367/2006. En virtut de l'article 10.1 "qualsevol organització no governamental que compleixi amb els criteris enunciats a l'article 11 podrà efectuar una sol·licitud de revisió interna davant de la institució o del organisme comunitari que hagi adoptat un acte administratiu d'acord amb el dret ambiental o, en el cas d'una omissió administrativa, davant de l'òrgan que hauria d'haver-la adoptat".

En aquest sentit, són només susceptibles d'impugnació els actes administratius que, conforme a l'article 2.1.g) són "totes aquelles mesures d'abast individual conforme al dret ambiental que siguin adoptades per una institució o organisme comunitari i que tinguin un efecte jurídic extern i vinculant". El concepte de medi ambient es defineix per l'article 2.1.f) de manera àmplia, donat el caràcter horitzontal de la política ambiental, i per tant, engloba qualsevol acte que contribueixi als objectius de la política ambiental, amb independència del seu fonament jurídic. Per tant, es poden impugnar, *a priori*, els actes adoptats per qualsevol institució o organisme, tot i que serà la Comissió la institució principalment afectada donada la naturalesa dels seus actes⁸⁴.

Els articles 10 y 12 estableixen un procediment d'impugnació de naturalesa administrativa que es desenvolupa en dues fases: una primera fase de revisió interna que es duu a terme per la pròpia institució o organisme responsable de l'acte impugnat (art. 10); i una segona fase pròpiament judicial davant del TJUE (art. 12). D'altra banda, l'article 11 del Reglament estableix els requisits de legitimació que ha de reunir una organització no governamental per efectuar una sol·licitud de revisió d'acord amb l'article 10. Així s'ha de tractar d'una persona jurídica, sense ànim de lucre, amb una existència superior als 2 anys en el temps, que tingui com a propòsit promoure la protecció del medi ambient en el context del dret ambiental, i que treballi activament en l'assoliment d'aquest objectiu. L'objecte de la sol·licitud de revisió haurà de ser conforme amb l'objectiu estatutari de la ONG.

⁸⁴ NAVARRO BATISTA, Nicolás. «Medio ambiente y democracia participativa: La adaptación de la Comunidad Europea al Convenio de Aarhus. Comentario al Reglamento 1367/2006», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 13, 2007, p. 28

Com a primera apreciació, s'observa que el Reglament no concedeix a les persones físiques ni a les entitats que no siguin ONG un accés a la revisió interna i, a més, l'abast del procediment establert per l'article 10 només es limita als recursos contra els actes administratius de caràcter individual, que siguin adoptats conforme al dret ambiental i que produeixin efectes jurídics externs i vinculants. Com veurem més endavant, això ha comportat una resolució del Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus.

D'altra banda, en virtut de l'article 12 "la organització no governamental que hagi efectuat una sol·licitud de revisió interna en virtut de l'article 10 podrà interposar recurs davant del Tribunal de Justícia d'acord amb les disposicions pertinents del Tractat". Aquestes "disposicions pertinents del Tractat" es refereixen al recurs d'anul·lació que hem comentat amb anterioritat. En el context del recurs d'anul·lació de l'article 263 TFUE, l'accés de les persones físiques (i de les ONG) al Tribunal de Justícia per accionar contra aquelles disposicions contràries al dret ambiental, està extremadament limitat. Concretament hi ha un problema de legitimació (o *locus standi*) que deriva de la doctrina jurisprudencial *Plaumann* (o *Plaumann formula*) del TJUE. Com s'ha comentat anteriorment, les persones físiques (i jurídiques) només estan legitimades per interposar recurs d'anul·lació contra un acte que els afecti de manera directa i individual. En aquest aspecte, el TJUE manté una interpretació restrictiva i conservadora dels termes d'afectació directa i individual que està basada en la concepció tradicional dels drets subjectius i interessos legítims individuals, i per tant, aquesta doctrina ha resultat ser inadequada en matèria ambiental ja que el medi ambient és un interès col·lectiu que garanteix el gaudi de béns públics col·lectius.

La primera vegada que fou aplicada aquesta doctrina en un cas ambiental va ser el cas *Greenpeace v. Comissió* on el Tribunal de Primera Instància (actualment el Tribunal General), va afirmar que el test *Plaumann* era aplicable en assumptes ambientals i va rebutjar la posició del recurrents, sense admetre el recurs per falta de legitimació. En efecte, el TPI va rebutjar el recurs per considerar que cap de les associacions estava afectada directa i individualment i, per tant, no tenien legitimació activa en el recurs d'anul·lació. Posteriorment, aquesta decisió va ser confirmada pel Tribunal de Justícia que va destacar que els demandants no quedarien privats de la tutela judicial ja que els seus drets estaven protegits pels tribunals nacionals que, eventualment, podien sotmetre una qüestió prejudicial al TJUE⁸⁵.

⁸⁵ I afegim que "el criterio cuya aplicación solicitan los demandantes, que se limitaría a la mera existencia de un perjuicio presente o futuro, no puede bastar por sí sólo para conferir legitimación a un demandante, cuando tal perjuicio puede afectar de forma general y abstracta a un gran número de particulares que no

En l'assumpte *Pequeños Agricultores* el TJUE va deixar clar que aquesta interpretació no canviaria a menys que es modifiquessin els Tractats i, especialment, el Tractat de Funcionament de la UE⁸⁶. La conseqüència directa d'aquesta interpretació inadequada resulta en el fet que, a la pràctica, els individus, les organitzacions i les associacions ambientals tenen l'accés als tribunals europeus molt complicat ja que els requisits per desbloquejar aquest accés són virtualment impossibles de complir⁸⁷.

Un altre cas semblant i molt recent en el temps és l'assumpte *Armando Carvalho i altres v. Parlament i Consell Europeu*⁸⁸ – que es troba actualment pendent de recurs d'apel·lació davant del TJUE. Es tracta d'un exemple de litigació climàtica en que els demandants desafien a la UE per no limitar de manera suficient les seves emissions de GEH. Entre d'altres coses, el cas posa a prova la interpretació realitzada pel TJUE quant als requisits de legitimació que han de gaudir les persones físiques i les ONG ambientals per interposar un recurs d'anul·lació en matèria ambiental⁸⁹. En primera instància, el TG ha inadmet el recurs per falta de legitimació al considerar que els demandants no eren els destinataris de les disposicions legislatives impugnades ni tampoc els afectaven de manera directa i individual.

Queda per veure si el Tribunal de Justícia es mantindrà en la mateixa línia interpretativa o bé avançarà cap a una interpretació més flexible dels termes d'afectació directa i individual en matèria ambiental, el que permetria ampliar l'accés al TJUE en matèria de litigació climàtica.

puede determinarse a priori, de forma que pueda individualizarse de manera análoga a la del destinatario de una decisión. Auto del Tribunal de Primera Instancia de 9 de agosto de 1995, Assumpte T-585/93, i Sentència del Tribunal de Justícia de 2 d'abril de 1998, Assumpte C-321/95-P *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) y otros v. Comisión de las Comunidades Europeas*

⁸⁶ Sentència del Tribunal de Justícia de 25 de juliol de 2002, Assumpte C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores v. Consejo de la Unión Europea* ECLI:EU:C:2002:462

⁸⁷ PONCELET, Charles. « Access to Justice in Environmental Matters—Does the European Union Comply with its Obligations? », *Ob. cit.*, p. 299

⁸⁸ Ordre del Tribunal General (Sala Segona) de 8 de maig de 2019, Assumpte *Armando Carvalho and Others v European Parliament and Council of the European Union*, T-330/18

⁸⁹ WINTER, Gerd. “Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation”, *Transnational Environmental Law*, Vol. 9:1, 2020, p. 137-164

3.5. LA UNIÓ INCOMPLEIX AMB LES SEVES OBLIGACIONS INTERNACIONALS

Aquesta situació ha comportat que es presentin comunicacions davant del Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus respecte a un possible incompliment de la Unió Europea de les seves obligacions internacionals. En efecte, el Comitè s'ha pronunciat en dues ocasions els anys 2011 i 2017.

En una primera resolució, va concloure que no hi havia un incompliment per part de la UE de les seves obligacions, però sí considerava que s'havia de revisar la jurisprudència dels Tribunals Europeus per assegurar un compliment efectiu del Conveni. En efecte, el Comitè de Compliment determinava que, si la jurisprudència del TJUE persistia i continuava en el temps, a no ser que fos compensada per procediments de revisió administrativa adequats, la Unió podria estar incomplint amb els apartats 3 i 4 de l'article 9 del Conveni. I afegia que els Tribunals Europeus havien d'adoptar una nova direcció en la seva línia interpretativa per complir amb Aarhus⁹⁰. El Comitè recomana que les institucions de la Unió adoptin les mesures necessàries per superar les deficiències de la jurisprudència dels Tribunals europeus, proporcionant al públic interessat accés a la justícia ambiental.

En una segona resolució de l'any 2017 el Comitè va concloure que no s'havia dut a terme una revisió de la jurisprudència que permetés parlar d'un compliment efectiu de l'article 9.3 i, per tant, tampoc de l'article 9.4⁹¹. En el cas *Lesoochránárske zoskupenie VLK* el TJUE va realitzar una interpretació afavorida de l'accés a la justícia als Estats membres, en contraposició amb el manteniment d'una interpretació restrictiva i limitadora de l'accés al seu propi tribunal. En aquest sentit, el Comitè lamenta que el TJUE no es senti interpel·lat pel mateix principi que estableix pels tribunals nacional ja que, de fer-ho, resultaria en un major compliment del Conveni d'Aarhus⁹².

A més, el Comitè en aquesta segona resolució realitza un anàlisi del Reglament 1367/2006 (que no havia fet en l'anterior resolució) per determinar si el Reglament, a falta d'una jurisprudència afavoridora, facilita un accés efectiu a la justícia i, per tant determinar si la Unió compleix amb els articles 9.3 i 9.4 del Conveni. No obstant, com advertíem amb

⁹⁰ Resolució del Comitè de Compliment ACCC/C/2008/32 (Part I) paràgrafs 92, 94 i 97

⁹¹ Resolució del Comitè de Compliment ACCC/C/2008/32 (Part II)

⁹² I afegim que: *"In addition, according to the current jurisprudence, the European Union courts may not assess whether key provisions in the Aarhus Regulation implement or comply with article 9, paragraph 3. So, the Committee must assess whether the provisions of the Aarhus Regulation are consistent with the Convention"*

anterioritat l'article 10.1 del Reglament només confereix accés al procediment de revisió a les ONG que reuneixin els requisits particulars de l'article 11 i respecte dels actes administratius adoptats en virtut del dret ambiental (actes d'abast individual que tinguin efectes jurídics externs i vinculants).

Però com afirma el Comitè de Compliment, l'article 9.3 del Conveni requereix que siguin “els membres del públic” – que reuneixin els eventuais requisits establerts per llei – qui tinguin accés als procediments administratius i judicials⁹³. El concepte de “membres del públic” no es limita a les ONG, sinó que s'estén a qualsevol persona física o jurídica i amb independència de la situació jurídica subjectiva del seu dret o interès⁹⁴. En conseqüència, al prohibir l'accés de tots els membres del públic, excepte a les ONG que compleixin amb els requisits de l'article 11, el Reglament no aplica correctament l'article 9.3 del Conveni.

A més, l'article 10.1 tampoc aplica correctament l'apartat tercer de l'article 9 ja que el procediment de revisió només avarca aquells actes administratius d'abast individual que tinguin un efecte jurídic vinculant i extern, i siguin adoptats “en virtut del dret ambiental”. Però segons el Comitè, l'apartat 3 de l'article 9 és més ampli i preveu un dret d'impugnació contra qualsevol acció o omissió d'una institució o d'un organisme comunitari, inclosos els actes d'aplicació d'una política o qualsevol acte en virtut de qualsevol llei, que contravinguin el dret ambiental. En aquest sentit, en virtut del Conveni d'Aarhus, un acte pot vulnerar la legislació ambiental sense que sigui adoptat “en virtut del dret ambiental” en el sentit de l'apartat 1 de l'article 10. Per tant, no és compatible amb l'article 9.3 del Conveni excloure de l'àmbit d'aplicació de l'article 10.1 del Reglament qualsevol acte o omissió realitzada en el marc de la legislació comunitària que no contribueixi a la consecució dels objectius de la política ambiental comunitària establerts al TFUE (és a dir, excloure aquells actes que no han sigut adoptats en virtut del dret ambiental)⁹⁵.

Tampoc és compatible amb l'article 9.3 exigir que els actes administratius tinguin un efecte jurídic vinculant i extern, ja que tot i concedir-se certa discrecionalitat a les Parts quant a l'establiment dels requisits de legitimació activa, no s'atorga discrecionalitat quant als actes que poden quedar exclosos de les lleis d'aplicació. En efecte, excloure de manera general tots

⁹³ Resolució ACCC/C/2008/32 (Part II) paràgrafs 92 i 93

⁹⁴ Article 2.4 del Conveni d'Aarhus en contraposició amb la definició de públic interessat de l'article 2.5

⁹⁵ Resolució ACCC/C/2008/32 (Part II) §98-101 Afirma el Comitè que: “*Depending on the circumstances, such an act or omission may contravene a law relating to the environment. The correct test is not whether an act is adopted under law of any description.*”

aquells actes que no tinguin efectes jurídicament vinculants i externs és incompatible amb l'article 9.3, ja que aquesta disposició avarca tots aquells actes i omissions de les autoritats públiques i dels particulars que vagin en contra de la legislació ambiental.

Finalment, el Comitè de Compliment arriba a la conclusió que el Reglament 1367/2006 no corregeix ni compensa les deficiències de la jurisprudència comunitària i, per tant, la Unió Europea no compleix amb les disposicions d'Aarhus i particularment amb els apartats 3 i 4 de l'article 9. També recorda les conclusions adoptades en la seva primera resolució respecte a la jurisprudència dels tribunals comunitaris, i que davant la persistència d'aquesta jurisprudència i a falta d'una compensació plena per mitjà de l'establiment de procediments administratius de revisió adequats, la Unió no compliria amb els apartats 3 i 4 de l'article 9. Doncs bé, examinada de nou la jurisprudència dels tribunals comunitaris, el Comitè considera que no hi ha hagut una revisió o una nova orientació de la mateixa que garanteixi el compliment efectiu del Conveni d'Aarhus, sense que el Reglament compensi aquestes deficiències. Per tant, la UE incompleix les seves obligacions internacionals en matèria d'accés a la justícia ambiental⁹⁶.

El Comitè de Compliment no es limita només a constatar l'incompliment per part de la UE ja que també insta a la Reunió de les Parts a que formuli les següents recomanacions a la Unió. D'una banda, totes les institucions de la UE, d'acord amb les seves competències, han d'adoptar les mesures necessàries per proporcionar al públic interessat un accés a la justícia ambiental d'acord amb els apartats 3 i 4 de l'article 9. En aquest sentit, si la Unió es vol basar en el Reglament 1367/2006, serà necessària una modificació del mateix, que estableixi de manera real i efectiva el recurs de l'article 9.3 del Conveni, utilitzant una redacció clara que implementi de manera plena les disposicions del Conveni, corregint particularment totes aquelles errades d'aplicació causades per l'ús de termes que no corresponen plenament amb els conceptes del Conveni⁹⁷. En canvi, en la mesura que la Unió recorri a la jurisprudència del TJUE per garantir el compliment efectiu dels articles 9.3 i 9.4, el TJUE haurà d'avaluar la legalitat de les mesures d'aplicació de la Unió a la llum d'aquests dos articles i actuar en conseqüència. Alhora, haurà d'interpretar el dret de la UE de manera que, en la major mesura, sigui compatible amb els objectius dels apartats 3 i 4 de l'article 9.

⁹⁶ Resolució ACCC/C/2008/32 (Part II) Conclusions §121-122

⁹⁷ Resolució ACCC/C/2008/32 (Part II) Recomanacions §123

No obstant, durant la sisena sessió de la Reunió de les Parts al Conveni celebrada al setembre de 2017 a Budva, Montenegro, es va decidir posposar la decisió relativa a l'incompliment de la UE. En efecte, a falta del necessari consens, es va decidir posposar la ratificació de la decisió del Comitè per la següent sessió que tindrà lloc el proper 2021⁹⁸. A canvi, la UE es comprometia a seguir “estudiant els mecanismes per complir amb el Conveni d’Aarhus de manera compatible amb els principis fonamentals de l’ordenament jurídic de la UE i el seu sistema de revisió judicial”.

En aquest sentit, des de la resolució del 2017 del Comitè de Compliment, les diferents institucions comunitàries han anat realitzant diferents i parcials avenços en la matèria. D’una banda, la Comissió va publicar l’any 2018 un full de ruta iniciant una consulta pública sobre el tema de l’accés a la justícia en matèria ambiental⁹⁹. Per part del Consell, aquest va adoptar una decisió en la que sol·licitava un estudi sobre les opcions que tenia la Unió per donar una resposta a les conclusions del Comitè de Compliment en la seva resolució ACCC/2008/32¹⁰⁰. També es fa una breu i insuficient menció d’aquesta problemàtica en el Pacte Verd Europeu (o *European Green Deal*) on únicament s’estableix que la Comissió “considerarà la possibilitat de revisar el Reglament d’Aarhus per millorar l’accés als mecanismes de recurs administratiu i judicial a nivell de la UE per part dels ciutadans i de les ONG que tinguin dubtes sobre la legalitat de les decisions que afecten al medi ambient; i adoptarà mesures per millorar el seu accés a la justícia dels òrgans jurisdiccionals nacionals de tots els Estats Membres”¹⁰¹. En aquest sentit, la Comissió ha publicat recentment un altre full de ruta plantejant una iniciativa legislativa per modificar el Reglament 1367/2006¹⁰².

⁹⁸ Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Sixth session Budva, Montenegro, 11–13 September 2017 *Report of the sixth session of the Meeting of the Parties*, p. 14-15

⁹⁹ EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters Disponible a: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1743-EU-implementation-of-the-Aarhus-Convention-in-the-area-of-access-to-justice-in-environmental-matters> [Consulta: 6 juliol 2020].

¹⁰⁰ Decisión (UE) 2018/881 del Consejo de 18 de junio de 2018 por la que se insta a la Comisión a que presente un estudio acerca de las opciones de las que dispone la Unión para dar respuesta a las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en relación con el asunto ACCC/C/2008/32 y, si resulta adecuado a la luz de los resultados del estudio, una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifique el Reglamento (CE) n° 1367/2006

¹⁰¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: el Pacto Verde Europeo. Bruselas, 11.12.2019 COM (2019) 640 final, penúltim paràgraf

¹⁰² La iniciativa legislativa té per objectiu superar les deficiències identificades en matèria d’accés a la justícia ambiental a la UE mitjançant mesures dirigides a la Unió i als Estats Membres. Amb aquesta iniciativa es pretén modificar el Reglament d’Aarhus quant a: l’abast del mecanisme de revisió per incloure-hi els actes reglamentaris no legislatius; especificar les accions i les omissions contràries al dret ambiental i cobertes pel mecanisme de

En definitiva, en la última dècada, la UE ha sigut incapaç d'adoptar un instrument jurídic vinculant per aplicar el tercer pilar del Conveni d'Aarhus tant a nivell dels Estats Membres com en el pla de les institucions comunitàries. Conseqüentment els particulars i les ONG segueixen pràcticament excloses per impugnar les decisions i els actes d'anul·lació davant del TJUE. L'abast de la doctrina *Plaumman* limita l'accés al TJUE, però l'Alt tribunal no ha sigut capaç d'oferir una explicació de com les organitzacions podrien complir amb els requisits de legitimació establerts, i gaudir així d'un accés a la justícia efectiu¹⁰³.

En conclusió, el Tribunal de Justícia manté interpretacions contradictòries i incoherents a l'afirmar que els Tribunals nacionals han d'interpretar els requisits de legitimació establerts pel dret intern de conformitat amb l'objectiu de l'art. 9.3 del Conveni de garantir la participació ciutadana en l'aplicació del dret ambiental i de garantir una tutela judicial efectiva dels drets reconeguts per l'ordenament jurídic de la Unió. En canvi, manté una interpretació conservadora, restrictiva i limitativa de l'accés al seu propi Tribunal al requerir una legitimació massa qualificada¹⁰⁴. Això denota una certa hipocresia per part de la Unió, que imposa als seus Estats Membres l'obligació de garantir un accés efectiu a la justícia ambiental dins dels seus territoris, però que no manté la mateixa posició respecte a l'accés a la justícia comunitària. Això denotaria una certa reticència per part de la UE de veure les seves accions (i les seves omissions) en matèria ambiental desafiades davant dels seus propis tribunals. Llavors, tenint en compte que la degradació ambiental i els efectes de la crisi climàtica impacten greument en el gaudi dels drets fonamentals, una falta d'accés a la justícia ambiental resultaria en una falta de tutela judicial efectiva – garantida per l'ordenament jurídic de la Unió (art. 19.1 TUE i 47 CDFUE).

revisió interna i millorar la qualitat en l'adopció de les decisions i el funcionament del mecanisme. També planteja l'adopció d'una nova Comunicació de la Comissió sobre l'accés a la justícia en matèria ambiental. *The roadmap of the Commission planning the revision of the Aarhus Regulation*, Disponible a: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters> [Consulta: 16 juliol 2020]

¹⁰³ JOHANNA SZIEBIG, Orsolya. « The Implementation of the Aarhus Convention's Third Pillar in the European Union – A Rocky Road Towards Compliance », *The Review of European Law, Economic and Politics*, European Studies, Vol. 6, 2019, p. 215

¹⁰⁴ *The Court of Justice asks national courts to interpret their national law to the fullest extent possible, in a way which allows them to achieve the objectives of Article 9(3) on access to justice of the Aarhus Convention. The Court is not willing to apply the same standard to itself, though the Aarhus Convention is part of EU law and binds all its institutions, including the Court.* " *The European Court of Justice does not grant members of the public or environmental organizations access to justice to challenge acts and omissions adopted by the EU institutions which contravene provisions of EU law relating to the environment.* KRÄMER, Ludwig. « Access to Environmental Justice: The Double Standards of the ECJ », *Journal for European & Planning Law*, Vol. 14, 2017, p.181

3.6. COM SUPERAR LES DEFICIÈNCIES EN L'ACCÉS A LA JUSTÍCIA

Davant d'aquesta situació ens hem de demanar quines són les possibles solucions potencials que pot adoptar la UE per superar aquestes deficiències i complir així amb les seves obligacions internacionals.

Aquest passat 2019 es va publicar un extens estudi sobre l'aplicació de la Convenció d'Aarhus en l'àmbit de l'accés a la justícia ambiental (denominat *Informe Milieu*)¹⁰⁵. L'informe planteja diverses opcions que van des de mantenir-se en la situació actual del *status quo* (és a dir, no es duu a terme cap acció comunitària) fins a la combinació de diferents mesures plantejades. Aquestes es poden diferenciar entre les mesures no legislatives i les legislatives. D'una banda, com a mesures no legislatives, l'informe planteja l'adopció, per part de la Comissió: (a) d'una guia de revisió administrativa (*administrative review guidance*) i (b) una guia de revisió judicial (*judicial review guidance*). La primera consistiria en un document orientatiu sobre el Reglament d'Aarhus dirigit tant al públic intern (és a dir, als diferents serveis de la Comissió encarregats de tramitar les sol·licituds de revisió interna) com al públic extern (és a dir, a les ONG ambientals i altres interessats que vulguin presentar una sol·licitud de revisió interna d'acord amb les disposicions del Reglament). Aquesta orientació tindria com a objectiu millorar el funcionament del procediment de sol·licitud de revisió interna sobre la base de les experiències del funcionament del mecanisme i de les conclusions de l'avaluació actual¹⁰⁶. La segona de les mesures no legislatives consistiria en una comunicació de la Comissió sobre el mecanisme de la qüestió prejudicial (art. 267 TFUE) com a via per impugnar els actes comunitaris en matèria mediambiental. El seu objectiu versaria en conscienciar simultàniament a les ONG ambientals i als jutges nacionals, sobre l'existència, l'objectiu i les formes d'utilitzar aquest mecanisme, així com els procediments adequats a seguir per garantir el seu funcionament eficaç¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Milieu Consulting Sprl, *Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters*, Final report, September 2019, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4

¹⁰⁶ Aquest tipus de document també permetria aclarir la interpretació de certs conceptes del Reglament d'Aarhus que corren el risc de ser aplicats de manera diferent per part dels serveis de la Comissió, com són, per exemple, els conceptes "d'àmbit d'aplicació individual", "efecte extern i jurídicament vinculant" i "dret ambiental". A més, aquesta mesura permetria millorar l'eficàcia del mecanisme de revisió interna, ja que els serveis de la Comissió tindrien una orientació més clara a l'hora d'examinar els actes que hagin adoptat, generant una major confiança i certesa quant a la seva resposta. Finalment, la mesura contribuiria a garantir que el procediment de revisió interna estigués en consonància amb el dret a una bona administració de l'art. 41 CDFUE. Milieu Consulting Sprl, *Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters*. Ob. Cit., p. 204-205

¹⁰⁷ Aquesta mesura complementaria la ja existent Comunicació de la Comissió sobre accés a la justícia en matèria medi ambiental. Es pretendria així millorar la comprensió sobre les possibilitats que ofereix l'article 267 TFUE

Però el que potser es veu com més potencial es l'adopció de mesures legislatives que abordin les diferents qüestions identificades com a barreres limitatives amb les que es troben les ONG a l'hora d'impugnar els actes i les omissions contràries a la legislació ambiental. De l'informe *Milieu* en destacarem principalment tres: (a) una modificació dels tipus d'actes impugnables, (b) una modificació a la referència dels actes adoptats "en virtut del dret ambiental" i (c) l'adopció d'una Directiva en matèria d'accés a la justícia ambiental.

En primer lloc, com s'ha comentat anteriorment – i de conformitat amb la resolució del Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus – els tipus d'actes impugnables que preveu el procediment de revisió interna del Reglament 1367/2006 són molt limitats, i el nombre d'actes en matèria ambiental que puguin considerar-se d'abast individual és molt petit. Per tant, la mesura proposta tindria per objectiu ampliar la possibilitat d'impugnació administrativa no només dels actes administratius, sinó també dels actes d'aplicació general o dels actes reglamentaris adoptats per les institucions i els òrgans comunitaris que no comportin mesures d'aplicació¹⁰⁸.

La segona mesura legislativa proposta versaria sobre una modificació del Reglament comunitari que eliminés el requisit de que els actes siguin adoptats "en virtut del dret ambiental", per comprendre tots aquells actes que tinguin una relació amb el medi ambient¹⁰⁹.

Finalment, i des de la perspectiva dels Estats membres, es veu com a potencial l'adopció d'una Directiva que estableixi un marc per l'accés a la justícia ambiental nacional. L'adopció d'un instrument legislatiu d'aquestes característiques, que seria vinculant, permetria assolir un equilibri adequat entre les normes mínimes a nivell de la UE i l'aplicació continua de les normes nacionals¹¹⁰. En altres paraules, és necessària una Directiva d'aquest tipus per harmonitzar els requisits d'accés a la justícia ambiental en els diferents Estats membres, que, a falta d'una regulació uniforme i harmonitzadora, és dispar en funció del territori en el que ens trobem.

per impugnar els actes de la UE a través dels tribunals nacionals i millorar el funcionament d'aquest mecanisme en termes de legitimació activa i de voluntat i de competència dels jutges per sol·licitar la revisió de la validesa dels actes ambientals de la UE. *Ibidem*, p. 207-208.

¹⁰⁸ Milieu Consulting Sprl, *Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters*. *Ob. Cit.*, p. 210-212

¹⁰⁹ L'informe suggereix utilitzar la redacció que fa el Conveni d'Aarhus per garantir que les ONG ambientals puguin sol·licitar la revisió interna dels actes que vagin en contra de la normativa ambiental comunitària. Això proporcionaria major seguretat jurídica quant als actes que puguin ser objecte d'impugnació. *Ibid*, p. 213-214

¹¹⁰ Milieu Consulting Sprl, *Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters*. *Ob. Cit.*, p. 216

Alguns dels beneficis que se'n derivarien serien: (a) una menys disparitat en les diferents regulacions processals nacionals, (b) l'establiment de definicions i de requisits de legitimitació més uniformes i (c) menys pressió sobre els sistemes judicials nacionals.

Es tracta, en definitiva, d'una qüestió crucial ja que l'execució de la legislació ambiental comunitària correspon principalment als Estats membres i a les autoritats nacionals. Per això, es fonamental establir vies que permetin a la societat civil (individus, associacions i organitzacions ambientals) controlar si els poders públics dels Estats membres respecten i compleixen amb la legislació ambiental en el marc de les seves activitats i les seves competències¹¹¹. Cal destacar que l'informe *Milieu*, a part de valorar altres mesures menys justificades o que no es consideren viables¹¹², estableix la possibilitat de combinar diferents mesures. En efecte, les mesures proposades no serien viables si s'adoptessin de manera individual ja que no s'aboardarien de manera completa totes les deficiències identificades; idealment s'haurien d'adoptar com un conjunt¹¹³.

Finalment, quant a la modificació plantejada pel Tribunal de Justícia del Tractat de Funcionament en l'assumpte *Pequeños Agricultores* (i particularment de les expressions "directa i individual" de l'article 263), KRÄMER la considera poc realista i poc convincent, i que la solució passa més aviat per modificar la interpretació que fa el Tribunal de l'article 263¹¹⁴.

¹¹¹ NAVARRO BATISTA, Nicolás. « Medio ambiente y democracia participativa: La adaptación de la Comunidad Europea al Convenio de Aarhus. Comentario al Reglamento 1367/2006 », *Ob. Cit.*, p. 31

¹¹² Com per exemple, ampliar l'àmbit d'aplicació del Reglament d'Aarhus per eliminar el requisits de que els actes siguin jurídicament vinculants; o bé assegurar que les ONG ambientals es considerin directament interessades als efectes de la revisió judicial de l'art. 12 del Reglament; o bé ampliar la possibilitat de sol·licitar una revisió interna del Reglament a qualsevol persona física o jurídica i també una modificació del TFUE. Les raons per les quals no es veuen aquestes mesures com a potencials: Milieu Consulting Sprl, *Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters. Ob. Cit.*, p. 217-218

¹¹³ *Ibid* p. 218-219. L'informe també identifica quins serien els impactes econòmics, socials i ambientals si s'adoptessin les mesures proposades (p.220-260)

¹¹⁴ KRÄMER considera que el Tribunal no va necessitar mai una modificació semblant en casos econòmics o d'ajudes d'Estat i per tant, és més necessari i útil un canvi en la interpretació de l'article 263, que no pas la seva modificació. KRÄMER, Ludwig. « Access to Environmental Justice: The Double Standards of the ECJ », *Journal for European & Planning Law*, Vol. 14, 2017, p.183

4. CONCLUSIONS

Com hem vist en un primer moment, l'article 37 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea estableix un principi d'actuació que ha de guiar totes les polítiques de les institucions comunitàries i dels Estats Membres (quan apliquen el dret comunitari). És tracta d'una disposició que té una important funció com a criteri d'interpretació i com a paràmetre de validesa del dret derivat. Malgrat no es tracti d'un principi directament justiciable, sí que a través d'una interpretació sistemàtica del dret derivat ambiental i de l'article 37 CDFUE es pot derivar la necessitat de protegir un dret humà al medi ambient com a situació jurídica objectiva, és a dir, com un interès públic col·lectiu amb participació pública¹¹⁵.

L'article 37 CDFUE reconeix així un interès objectiu col·lectiu amb participació pública que s'instrumentalitzaria a través de drets individuals de caràcter procedimental. Aquests drets poden sorgir conforme a l'article 52.5 de la Carta de Drets Fonamentals a través de la intermediació del dret derivat. Tot i que el dret derivat tampoc reconeix un dret humà al medi ambient, sí que permet el naixement de drets de caràcter processal que els individus poden invocar i fer valdre davant dels tribunals¹¹⁶. En altres paraules, es superarien les limitacions de l'article 37 en tant que, a través de l'article 52.5 de la Carta i a través de l'adopció de les mesures de concreció normativa de la UE i dels Estats Membres, neixen drets individuals procedimentals que sí són justiciables. La normativa que implementa els pilars del Conveni d'Aarhus – tant a nivell nacional com en el pla comunitari – garanteix als individus una sèrie de drets processals ambientals que tenen per objectiu protegir de manera real i efectiva el dret humà al medi ambient. Per tant, s'atorgaria un contingut suficient i autònom al principi, ja que el seu objectiu principal és la integració d'un elevat nivell de protecció del medi ambient i la millora de la seva qualitat, en totes les polítiques de la Unió.

A més, si es convertissin els requisits de l'article 37 CDFUE en mesures més concretes, és probable que el legislador concedeixi drets específics a les víctimes, per exemple, de la contaminació. Això dotaria d'un major significat a l'article 37 que el simple valor de principi que li dona la Carta¹¹⁷.

¹¹⁵ PEÑALVER I CABRÉ, Àlex. «El impacto del Derecho de la Unión Europea en el acceso al contencioso-administrativo español ambiental», *Ob. cit.*, p. 127

¹¹⁶ de SADELEER, Nicolas. « Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases », *Nordic Journal of International Law*, no. 81, 2012 p. 49

¹¹⁷ *Ibidem* p. 73

La participació pública necessària per defensar l'interès objectiu i col·lectiu que és el medi ambient, s'instrumentalitza principalment a través de la normativa que implementa el Conveni d'Aarhus i els seus tres pilars. Amb aquesta implementació ha sorgit en l'ordenament jurídic comunitari (i també nacional) un "espai Aarhus" (o *Aarhus space*) on interactuen els drets humans i el medi ambient¹¹⁸, en tant que el gaudi dels primers està intrínsecament relacionat amb la qualitat i l'equilibri del segon.

No obstant, a falta d'una adequada implementació del Conveni i d'una jurisprudència afavoridora de la posició jurídica dels individus i de les organitzacions ambientals que sigui conforme amb l'esperit i l'objectiu del Conveni, els individus i els grups no poden participar (o només poden fer-ho de manera limitada) en l'espai Aarhus. Com s'ha comentat, l'accés a la justícia ambiental (tant en els Estats Membres com en la Unió) pateix de greus deficiències que obstaculitzen l'exercici del dret a una justícia ambiental efectiva, particularment en termes de legitimació processal.

En aquest punt, és criticable el doble pal de mesura amb el qual s'analitza l'accés a la justícia ambiental a la Unió Europea que ha arribat a comportar una resolució d'incompliment per part del Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus. Podem afirmar que tant en el pla normatiu com en el pla jurisprudencial, la UE ha demostrat un comportament contradictori i fins a cert punt hipòcrita ja que els tres pilars d'Aarhus – i particularment – el relatiu a l'accés a la justícia no s'han implementat de la mateixa manera.

D'una banda, en el pla normatiu, la UE ha aconseguit implementar amb cert èxit els dos primers pilars d'Aarhus en els Estats Membres a través de les respectives Directives ambientals, però ha fracassat estrepitosament en l'adopció d'una normativa uniforme i harmonitzadora relativa a l'accés a la justícia ambiental nacional. A nivell comunitari, el Reglament 1367/2006 presenta també importants deficiències que impossibiliten l'accés de les organitzacions (però sobretot dels individus) a la justícia comunitària. D'altra banda, en el pla jurisprudencial és on més es pot constatar aquest comportament contradictori de la Unió, ja que el TJUE ha afavorit la posició jurídica dels individus i de les ONG ambientals en l'accés a la justícia nacional, però n'ha impossibilitat l'accés al seu propi tribunal.

¹¹⁸ HEY, Ellen. « The Interaction between human rights and the environment in the European "Aarhus Space" », *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Edward Elgar Publishing, UK, 2015.

En conseqüència, les deficiències en l'accés a la justícia ambiental nacional i la impossibilitat d'accés a la justícia del TJUE són contràries a la tutela judicial efectiva garantida pels Tractats Comunitaris. En efecte, el dret a la tutela judicial efectiva dels drets i de les llibertats reconeguts pel Dret de la UE (arts. 19.1 TUE i 47 CDFUE) exigeix un accés a la justícia real i efectiu¹¹⁹. El Tribunal de Justícia de la UE ha establert un vincle entre l'accés a la justícia ambiental i el desig del legislador comunitari de “preservar, protegir i millorar la qualitat del medi ambient per poder garantir el desenvolupament d'un paper actiu del públic”¹²⁰. La participació del públic en aquest sentit no compren únicament els individus, sinó també el de les associacions i de les organitzacions ambientals, que desenvolupen un paper fonamental a l'hora de garantir el compliment de les obligacions que deriven de la legislació ambiental comunitària.

L'accés a la informació, la participació pública i l'accés a la justícia són les màximes expressions de la democràcia ambiental que reconeix en el medi ambient un interès que podríem qualificar d'objectiu i col·lectiu, i que garanteix drets individuals i procedimentals que la societat civil pot fer valdre per protegir i preservar l'entorn natural, amb la finalitat última d'acabar defensant els drets fonamentals de les generacions presents i futures.

En aquest context, alguns afirmen que del Conveni d'Aarhus i dels instruments jurídics comunitaris que l'implementen ha sorgit, en favor dels individus i de les organitzacions, un dret a protegir el medi ambient¹²¹. No obstant, es tractaria aquí d'un dret de caràcter més aviat prestacional que tindria conseqüències diferents respecte a l'accés a la justícia, ja que només es podria exigir de l'Administració pública el deure de protegir el medi ambient. En la meua opinió el que es deriva de l'article 37 de la Carta per l'impacte del Conveni d'Aarhus i de la normativa comunitària que l'implementa és, en definitiva, un veritable dret humà al medi ambient. Un dret que tindria un contingut procedimental però també material, com a interès o realitat subjectiva però sobretot com a interès públic. Es tracta d'un dret de tercera generació que garanteix un interès públic en gaudir de béns públics col·lectius, és a dir, un dret a gaudir d'un medi ambient saludable i de qualitat. Aquesta consideració, i a través de la intermediació

¹¹⁹ Article 19.1 TUE “*Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión*”. I Article 47 CDFUE: “*Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo*”.

¹²⁰ Sentència del TJUE de 11 de abril de 2013, Assumpte C-260/11 *Edwards and Pallikaropoulos*, §31-32

¹²¹ HEY, Ellen. « The Interaction between human rights and the environment in the European “Aarhus Space” », *Op cit.*, p. 375

del dret derivat, permetria a l'individu i a les organitzacions ambientals exercir accions directament contra els productors d'un dany ambiental, ja siguin aquests l'administració pública o els particulars, permetent fer valdre davant dels tribunals pretensions de condemna de l'infractor. L'article 37, al formar part de la Carta, i aquesta al ser-ho del Dret originari, reconeixeria un interès objectiu que serviria de criteri d'interpretació de tot el dret comunitari amb el que el Tribunal podria entrar a valorar la realitat material més enllà del contingut procedimental de l'acció o l'omissió impugnada.

Malgrat aquest reconeixement, de l'anàlisi de les resolucions del Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus es deriva que, en definitiva, les institucions comunitàries (i particularment el TJUE) obstaculitzen i debiliten l'exercici d'aquest dret humà al medi ambient, ja sigui no proporcionant adequadament la informació ambiental, ja sigui impeditint la participació pública en la presa de decisions o – particularment – impeditint l'accés a la justícia ambiental. La utilitat del Conveni d'Aarhus ve determinada, en definitiva, per la seva correcta implementació i aplicació ja que, de contrari, els drets procedimentals ambientals perdrien el seu efecte útil i de poc serviria tenir un adequat accés a la informació o a la participació pública ambiental si no es garanteixen de manera real i efectiva els drets de recurs.

Davant d'aquesta situació es fa palesa la necessitat d'actuar per part de la Unió Europea, que haurà d'escollir cap a on vol avançar: ja sigui mantenint-se en l'*status quo* actual on persistiran les deficiències, o bé replantejant-se una modificació de la normativa que pugui conferir i garantir un dret ampli i efectiu d'accés a la justícia ambiental, que tingui per finalitat la protecció del dret humà al medi ambient i l'adequat compliment de la legislació ambiental. Només a través d'aquesta darrera opció la Unió complirà amb la seva màxima *Better results through better application* ja que atorgant i garantint drets procedimentals ambientals als individus i les organitzacions, aquests col·laboraran en el compliment efectiu de la legislació ambiental que, en última instància, es traduirà en menys greuges en l'entorn natural.

Cadascuna de les institucions de la Unió té competències i poder suficient per emprendre les accions necessàries. Ja sigui la Comissió plantejant noves iniciatives legislatives sobre accés a la justícia ambiental en els Estats Membres, o modificant el Reglament 1367/2006; ja sigui el Consell col·laborant i facilitant l'aprovació dels instruments jurídics o bé el Tribunal de Justícia adaptant la seva jurisprudència a l'esperit i l'objectiu d'Aarhus. Queda per veure quin serà el camí finalment escollit per la Unió, però el que està clar, és que no queda més temps per perdre.

5. BIBLIOGRAFIA

ABELLÁN HONRUBIA, V. y VILA COSTA, B. (dir): *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, 6ª edición, Ariel Derecho, Barcelona, 2016

AZPITARTE SÁNCHEZ, M., BARRERO ORTEGA, A., ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L., GARCÍA PECHUÁN, M., MARTÍNEZ ALARCÓN, M^a L., SANZ HERMIDA, A M^a; LÓPEZ CASTILLO, A (dir.): *La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea: Diez años de jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, 2019

ALVES, Carlos Manuel. «La protection intégrée de l'environnement en droit communautaire», *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, nº. 2, 2003, p- 129-141

de APODACA ESPINOSA, Angel R. «El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, nº 1 (2018), p. 1-53

de SADELEER N. & MISONNE, D. «Article 37» in F. Picod et S. Van Drooghenbroeck (dir.) *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 789 –814

de SADELEER, Nicolas. «Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases», *Nordic Journal of International Law*, no. 81, p. 39-74, 2012

EPINEY, Astrid. «EU Environmental Law: Sources, Instruments and Enforcement. Reflections on Major Developments over the Last 20 Years », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 20, 2013

EUROPEAN COMMISSION. «Communication Notice on Access to Justice in Environmental Matters of 28th April 2017», DOUE nº C 275, de 18 d'agost de 2017.

GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso. «La regulación comunitaria europea del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente en sus Estados Miembros», en PIGRAU, Antoni (dir.) «*Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*», Ed. Atelier, Barcelona, 2008

HEY, Ellen. «The Interaction between human rights and the environment in the European “Aarhus Space” », *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Edward Elgar Publishing, UK, 2015.

HUNTER, D., SALZMAN, J., ZAEKE, D. « International Environmental Law and Policy », 5^{ed.}, *University Casebook Series*, Foundation Press, 2015

JANS, J. H. & VEDDER, H. H. B. «European Environmental Law. After Lisbon», 4th. Edition *Groningen: Europa Law Publishing*, 2011.

KISS, Alexandre Charles. «Un droit à l’environnement, un droit fondamental dans l’Union Européenne », *Revue Européenne de Droit de l’Environnement*, no. 4, 2001, p. 381-382

LÓPEZ ESCUDERO, MANUEL. «Artículo 37: Protección del medio ambiente» en MANGAS MARTIN, ARACELI (dir.) «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Comentario artículo por artículo», *Fundación BBVA*, 2008, p. 621-631

KRÄMER, Ludwig. « Access to Environmental Justice: The Double Standards of the ECJ », *Journal for European & Planning Law*, Vol. 14, 2017, p.159-185

KRÄMER, Ludwig. « EU Environmental Governance », *Client Hearth* (August 2012), Disponible a: <http://www.documents.clientearth.org/library/download-info/eu-environmental-governance/>

KRÄMER, Ludwig. « The Commission’s Omission to Use Article 267 TFEU as a Tool to Enforce EU Environmental Law », *Journal for European Environmental & Planning Law* Vol. 13, 2016, p. 255-269

MARIN-DURAN, G & MORGERA, E. « Commentary on Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights: Environmental Protection », *Europa Working Papers*, no. 2013/02, Europa Working Paper, 2013

MORGERA, Elisa. «Introduction to European Environmental Law from an International Environmental Law Perspective», (November 18, 2010). EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW in Alam et al., (eds.), *Handbook of International Environmental Law*, Routledge, 2012; Edinburgh Europa Paper No. 2010/06; University of Edinburgh School of Law Working Paper No. 2010/37.

NAVARRO BATISTA, Nicolás. «Medio ambiente y democracia participativa: La adaptación de la Comunidad Europea al Convenio de Aarhus. Comentario al Reglamento 1367/2006», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 13, 2007, p. 1-34

PEÑALVER I CABRÉ, Àlex. «El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva», *Revista Vasca de Administración Pública*, no. 99/100, 2014, p. 2333-2358.

PEÑALVER I CABRÉ, Àlex. «El impacto del Derecho de la Unión Europea en el acceso al contencioso-administrativo español ambiental», en López Ramón, Fernando y Valero Torrijos, Julián (coord.), *20 años de la Ley de lo contencioso-administrativo. Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, 2019, p. 123-136

PIGRAU, Antoni (dir.) «*Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*», Ed. Atelier, Barcelona, 2008

PONCELET, Charles. « Access to Justice in Environmental Matters—Does the European Union Comply with its Obligations? », *Journal of Environmental Law*, Vol. 24 (2), July 2012, p. 287–309

SALAZAR ORTUÑO, Eduardo. «El acceso a la Justicia Ambiental a partir del Convenio de Aarhus: Propuestas para un Acceso Efectivo a la Justicia en Conflictos Ambientales», Tesis doctoral, *Escuela Internacional de Doctorado, Universidad de Murcia*, 2018.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). «*Guide to the Aarhus Convention Compliance Committee* », Second Edition, May 2019

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). « *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* », Second Edition, 2014