

# LA APLICACIÓN DEL CONVENIO DE AARHUS EN LA UE Y EN ESPAÑA

Diciembre 2007

¿EN QUÉ MEDIDA HA APLICADO LA UE EL  
CONVENIO DE AARHUS?

OFICINA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (EEB)

APLICACIÓN EN ESPAÑA DEL CONVENIO DE  
AARHUS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA  
APLICACIÓN DE LAS DIRECTIVAS 2003/4/CE Y  
2003/35/CE

y

REFLEXIONES SOBRE LOS POSIBLES  
BENEFICIOS DE UNA DIRECTIVA COMUNITARIA  
RELATIVA AL ACCESO A LA JUSTICIA EN  
MATERIA AMBIENTAL

FÉ SANCHÍS MORENO

## ¿EN QUÉ MEDIDA HA APLICADO LA UE EL CONVENIO DE AARHUS?

1.2	El Convenio de Aarhus .....	9
1.3	La aplicación de Aarhus por parte de la UE .....	12
1.4	Estudio del EEB: ¿Cómo está funcionando el Convenio de Aarhus en los Estados miembros de la Unión Europea? ....	13
1.5	Las preguntas del estudio .....	14
1.5.1	Transposición .....	15
1.5.2	Aplicación .....	15
1.5.3	Cumplimiento .....	16
1.6	Seminario del EEB .....	18
1.6.1	Conclusiones generales del estudio .....	18
1.7	El acceso a la información en materia de medio ambiente: el primer pilar del Convenio de Aarhus .....	19
1.7.1	Respuestas al estudio .....	19
1.7.2	Presentaciones en el marco del Seminario .....	34
	Cuestiones suscitadas durante el debate:.....	34
	Recomendaciones .....	36
1.8	La Participación del Público: el Segundo Pilar del Convenio de Aarhus .....	37
1.8.1	Respuestas al estudio .....	37
1.8.2	Presentaciones en el marco del Seminario .....	50
	Cuestiones suscitadas durante el debate.....	53
	Recomendaciones .....	54
1.9	El acceso a la justicia: el tercer pilar del Convenio de Aarhus 55	
1.9.1	Respuestas del estudio .....	55
1.9.2	Presentaciones del seminario .....	61
	Asuntos surgidos en la sesión .....	61
	Recomendaciones .....	63

1.10	Conclusiones y recomendaciones para seguir avanzando	63
1.11	El Reglamento de Aarhus de la Unión Europea.....	65
1.12	Anexo 1 Participantes en el estudio.....	71
1.13	Anexo 2 referencias.....	77

## APLICACIÓN EN ESPAÑA DEL CONVENIO DE AARHUS

2.2	El Convenio de Aarhus y las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE .....	84
2.2.1	La Ley 27/2006.....	86
2.2.2	Trasposición, implementación y cumplimiento de las dos directivas comunitarias.....	87
	Directiva 2003/4/CE.....	88
▪	Trasposición.....	88
▪	Implementación .....	89
▪	Cumplimiento .....	90
▪	Conclusiones .....	95
	Directiva 2003/35/CE.....	97
▪	Trasposición .....	97
▪	Implementación .....	98
▪	Cumplimiento .....	100
▪	Conclusiones .....	103
2.3	¿Una directiva comunitaria relativa a la justicia ambiental? .....	104
2.3.1	Acceso a la justicia ambiental en la Ley 27/2006 .....	104
2.4	Conclusiones .....	109
2.5	Bibliografía .....	111

# ¿EN QUÉ MEDIDA HA APLICADO LA UE EL CONVENIO DE AARHUS?

OFICINA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (EEB)

[2 de Octubre de 2007]

Informe preparado para la Oficina Europea del Medio  
Ambiente (EEB) por:

Ralph Hallo  
Brussels Strategics  
[r.hallo@planet.nl](mailto:r.hallo@planet.nl)

a partir de los análisis proporcionados por los participantes  
enumerados en el Anexo 1

# Introducción

Este manual informa de las experiencias preliminares de aplicación en toda Europa del Convenio de Aarhus, el principal instrumento jurídico internacional que garantiza el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El Convenio se aplica en el ámbito nacional en toda la Unión Europea. También se aplica en el ámbito de la UE, a las instituciones de la UE. Los Estados miembros han adoptado legislación en el ámbito interno para la incorporación del Convenio de Aarhus. Además de estos esfuerzos en el ámbito nacional, la UE ha adoptado dos Directivas y ha propuesto una tercera con el fin de aplicar las estipulaciones y exigencias del Convenio de Aarhus. Asimismo, ha adoptado un reglamento que aplica el Convenio a sus instituciones y órganos.

Las dos Directivas están en vigor en los Estados miembros desde 2005. Con el fin de examinar su funcionamiento, el EEB inició una investigación sobre las experiencias iniciales de aplicación en toda la UE. Solicitamos a nuestros miembros que nos informasen sobre la incorporación y la ejecución de los derechos que garantiza el Convenio de Aarhus y de las Directivas que se derivan de él. Este manual se ha elaborado a partir de esos informes.

Este manual se inicia con una breve introducción al Convenio de Aarhus y la implicación de largo alcance del EEB en la promoción de los derechos que promueve el Convenio. A continuación, el manual describe la investigación que ha llevado a cabo el EEB en torno a las experiencias iniciales de aplicación, junto con la Red Justicia & Medio ambiente.

Seguidamente se examina cada uno de los tres pilares del Convenio: acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia. Después formulamos recomendaciones para una acción futura,

dirigidas a los Estados miembros, la Comisión europea y las organizaciones ambientales. En una sección aparte se describe el nuevo Reglamento que acaba de entrar en vigor, y se realizan recomendaciones sobre acciones futuras para paliar sus carencias.

El EEB quiere agradecer el trabajo de la Fundación Biodiversidad (España) en este ámbito y especialmente su apoyo a la preparación, publicación y distribución de este manual, en inglés y español. Agradecemos a la Comisión europea el apoyo que proporciona al trabajo del EEB. También damos las gracias a todos los que han participado en el estudio. Sin su trabajo y sus informes no hubiera sido posible realizar este análisis. Al final de la publicación se incluye una lista de los participantes en el estudio.

John Hontelez  
Secretario General

Oficina Europea del Medio Ambiente (EEB)  
Octubre de 2007

# 1 ¿EN QUÉ MEDIDA HA APLICADO LA UE EL CONVENIO DE AARHUS?

## 1.1 SUMARIO

El Convenio de Aarhus es considerado por muchos como el instrumento jurídico internacional más importante en lo relativo al derecho de acceso a la información, a la participación pública y el acceso a la justicia en material de medio ambiente. Actualmente el Convenio se aplica en toda la Unión Europea así como a las propias instituciones de la UE.

La UE ha emprendido una serie de medidas para la incorporación y aplicación del Convenio. Entre ellas se encuentra la adopción de dos Directivas, que versan, una sobre acceso a la información en materia de medio ambiente, y la otra sobre participación pública. Ambas Directivas se adoptaron en 2003, son aplicables en los 27 Estados miembros y su incorporación debía producirse en 2005. Asimismo, la Comisión europea ha propuesto una directiva sobre el acceso a la justicia, pero la propuesta ha quedado bloqueada en el Consejo de Medio Ambiente. Las tres Directivas propuestas reciben colectivamente el nombre de "Directivas Aarhus". Además, la UE adoptó en 2006 un Reglamento cuyo fin es la aplicación de las disposiciones del Convenio de Aarhus a sus propias instituciones y órganos. Este Reglamento está en vigor desde junio de 2007 y las disposiciones que contiene son igualmente objeto de examen en esta publicación.

La Oficina Europea del Medio Ambiente (EEB) desempeña desde hace mucho tiempo un papel activo y de liderazgo en los esfuerzos consagrados a la protección y promoción de los derechos que facilita el Convenio de Aarhus. El EEB decidió investigar las experiencias preliminares de los Estados miembros con las Directivas de Aarhus. Con este fin, emprendió una evaluación de las experiencias y las

necesidades en relación con los derechos que promueven, tanto el Convenio de Aarhus como las Directivas Aarhus. Los resultados del estudio se presentaron y debatieron en Bruselas durante un seminario del EEB celebrado en junio de 2007. Este manual está basado asimismo en los resultados del estudio.

El estudio demostró que la transposición y aplicación de la Directiva sobre acceso a la información en materia de medio ambiente habían transcurrido bien, pero que persistían algunas dificultades de índole práctica. En cambio, la transposición y aplicación de la Directiva sobre participación pública habían sido más lentas, incompletas y mucho menos eficaces. El estudio identificó asimismo la necesidad de una directiva sobre el acceso a la justicia, y al mismo tiempo, la preocupación existente ante la restricción del derecho de los ciudadanos y las organizaciones a acudir a los tribunales por asuntos medioambientales.

El estudio ha generado varias recomendaciones:

1. Necesidad de una mayor sensibilización del público y más formación de las autoridades públicas.
2. Necesidad de mecanismos ágiles, independientes y poco costosos (por ej. Comisarios de Información o Tribunales), para afrontar las solicitudes denegadas.
3. Se deberían promover los esfuerzos encaminados a fomentar el desarrollo de registros y la posibilidad de colgar la información en páginas web.
4. Debería facilitarse al ciudadano el acceso a la información sobre las posibilidades de participación.
5. Deberían suprimirse las barreras prácticas para el acceso a la justicia en los Estados miembros.
6. La propuesta de Directiva de la UE sobre Acceso a la Justicia debería seguir adelante.



## 1.2 EL CONVENIO DE AARHUS

En 1990, se reunieron bajo los auspicios de la CEPE (Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas), representantes de más de cuarenta países, para negociar un acuerdo internacional sobre los derechos de los ciudadanos en materia de medio ambiente. Estas negociaciones tuvieron un carácter excepcional por el papel activo que desempeñaron en ellas los representantes de las organizaciones ciudadanas de carácter medioambiental, (ECOs en sus siglas en ingles). En junio de 1998, el acuerdo: 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, fue firmado durante la Cuarta Conferencia Ministerial sobre el Medio Ambiente en Europa, celebrada en Aarhus, Dinamarca. El Convenio tomó su nombre común (abreviado) de este lugar.

El Convenio fue firmado en Aarhus por treinta y cinco países, así como por la Comisión europea y posteriormente lo han firmado algunos más. Desde entonces, la mayor parte de los firmantes han ratificado el Convenio, y con los Estados que se han adherido a él con posterioridad, cuenta en la actualidad con 41 Partes. Entre ellas se encuentra la Comunidad europea (que lo ratificó en 2005) y todos los Estados miembros de la UE menos Irlanda.

El Convenio de Aarhus entró en vigor en 2001, una vez que se alcanzaron las 16 ratificaciones necesarias. En aquel momento sólo unos pocos Estados miembros habían concluido el proceso de ratificación. Pero a día de hoy, han ratificado el Convenio todos los países de la UE excepto Irlanda, así como la Comunidad. Véase un panorama sobre la situación de la ratificación año tras año en: [www.unece.org/env/pp/](http://www.unece.org/env/pp/).

En la descripción general del Convenio se enuncian tres pilares.

El primero es el acceso a la información en materia de medio ambiente. El Convenio establece derechos de acceso amplios. Cualquier persona, sin restricción por nacionalidad o lugar de

residencia, tiene derecho a solicitar la información medioambiental en posesión de las autoridades públicas. El concepto de información en materia de medio ambiente se define de modo amplio. El acceso a la información solicitada puede denegarse únicamente sobre la base de una lista de excepciones que se especifica y que deben interpretarse de modo restrictivo. El Convenio exige asimismo que las autoridades públicas ayuden a las personas con sus solicitudes, por ejemplo mediante disposiciones prácticas para la obtención de la información o transmitiendo la información a la autoridad que en principio debe poseer la información, en caso de que la primera autoridad a la que se haya dirigido el ciudadano no disponga de ella. El Convenio anima asimismo a que la información se ponga a disposición de modo activo.

El Segundo pilar abarca los aspectos de participación pública. Debe otorgarse al “publico interesado” el derecho de participación en la toma de decisiones medioambientales proporcionándole de modo temprano, informado y eficaz la oportunidad de presentar sus opiniones antes de la toma de una decisión. El Convenio abarca de modo más completo la toma de decisiones sobre proyectos, como la autorización de instalaciones contaminantes. El Convenio se aplica igualmente a la toma de decisiones sobre programas y alienta a las partes del Convenio a que también faciliten las oportunidades de participación pública en las políticas de desarrollo.

El tercer pilar cubre el acceso a la justicia. Establece que sea un tribunal o un órgano similar el que lleve a cabo la revisión de las decisiones relativas a los dos primeros pilares, el acceso a la información medioambiental y la participación del público en la toma de decisiones. Asimismo sienta las bases para la revisión de los actos u omisiones por parte de autoridades públicas o personas privadas que contravengan el derecho ambiental nacional. El Convenio exige que los procedimientos de recurso sean “objetivos, equitativos y rápidos, sin que su costo sea prohibitivo” y que proporcionen soluciones jurídicas “adecuadas y eficaces”.

Véase una descripción más completa del Convenio de Aarhus, sus orígenes, disposiciones, así como información actual sobre los países que han firmado y ratificado el Convenio en la siguiente dirección: [www.unece.org/env/pp/](http://www.unece.org/env/pp/).

La implicación de la Oficina Europea del Medio Ambiente (EEB)

El EEB tiene una larga trayectoria de promoción del acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia. La Oficina participó de cerca en el proceso que condujo al convenio de Aarhus y su negociación. Desde la firma del convenio, el EEB ha realizado un seguimiento estrecho de su desarrollo y aplicación ulterior, tanto a escala internacional, como europea y nacional.

Las organizaciones ambientales (ECO) han constituido el ECO-Forum Europeo, una coalición cuyo fin es coordinar y estructurar sus actividades en relación con el Convenio. El EEB ayudó en la organización de ECO-Forum y ha tenido un papel preponderante en sus actividades. El EEB acoge la secretaría del ECO-Forum y mantiene listas de distribución sobre varias cuestiones relativas a Aarhus, entre otras el acceso a la justicia, las herramientas electrónicas de información, y el mecanismo de cumplimiento. El ECO-Forum ayuda a coordinar la participación y las aportaciones dentro de las negociaciones actuales en torno al Convenio de Aarhus, a la preparación de las Reuniones de las Partes, los distintos Grupos de Trabajo, las negociaciones del Protocolo, etc. También publica un Boletín Informativo, "Participate", y mantiene un sitio web. Véase más información sobre el ECO-Forum Europeo y sus actividades, en [www.participate.org](http://www.participate.org).

El EEB, junto con las organizaciones nacionales miembros de su federación, ha hecho presión para que tanto los Estados miembros como la UE en conjunto ratificaran de forma plena y rápida el Convenio. A través de seminarios, servicios de información, lobby y otras actividades, el EEB ha animado a la aplicación del Convenio. Stichting Natuur & Milieu (Países Bajos), uno de los miembros

principales del EEB, en estrecha colaboración con la Oficina, ha dirigido una serie de actividades en torno al acceso a la información medioambiental, contribuyendo directamente al examen y la revisión de la Directiva 1990 de la UE y su sustitución por una nueva directiva en aplicación del primer pilar del Convenio de Aarhus. Del mismo modo, el EEB ha ejercido presión para garantizar que la Directiva de la UE de aplicación del segundo pilar del Convenio, reflejara de modo pleno las exigencias del mismo. El EEB ha contribuido activamente al desarrollo de la propuesta de Directiva de la Comisión sobre el acceso a la justicia y ha venido presionando de modo constante al Consejo para que avanzara en los trabajos sobre la propuesta. Por ejemplo, el EEB incluye este tema entre las demandas que dirige a cada país que asume la presidencia de turno de la UE, *"Ten Tests for the Presidency"*, desde el lanzamiento de la propuesta.

En el ámbito de la Unión Europea, el EEB ha liderado los esfuerzos dirigidos al fortalecimiento del "Reglamento Aarhus "(1367/2006) que aplica el Convenio a las instituciones y órganos de la UE. El EEB ha participado asimismo en los esfuerzos para la mejora del Reglamento de la UE sobre acceso a los Documentos, de modo que refleje íntegramente las exigencias del Convenio de Aarhus. Este reglamento se adoptó en 2001 y se encuentra en proceso de revisión. El Reglamento y la postura del EEB sobre su revisión se abordarán por separado más adelante

### **1.3 LA APLICACIÓN DE AARHUS POR PARTE DE LA UE**

La UE ha adoptado las medidas siguientes para aplicar el Convenio de Aarhus:

- adopción de la Directiva 2003/4 sobre acceso del público a la información medioambiental
- adopción de la Directiva 2003/35 sobre participación pública

- adopción del Reglamento 1367/2006 que aplica el Convenio a las instituciones y órganos de la Unión Europea
- adopción de la Decisión 2005/370/EC sobre la ratificación del Convenio y depósito de sus instrumentos de ratificación

En 2003, la Comisión presentó igualmente una propuesta de directiva sobre Acceso a la Justicia, COM(2003) 624. El Parlamento europeo ha dado su apoyo a la propuesta, pero hasta el momento una amplia coalición de países ha impedido que se adoptara en el Consejo de ministros.

La decisión de ratificación por parte de la UE se produjo después de la adopción de las Directivas relativas a los dos primeros pilares: acceso a la información en materia de medio ambiente y participación pública. La decisión se anticipó a la adopción de las dos propuestas que quedaban para completar la aplicación. En el momento en que se produjo la decisión de ratificación, no se habían adoptado todavía las propuestas de Directiva de la Comisión sobre el tercer pilar, acceso a la justicia, y la propuesta de Reglamento que aplicaba el Convenio a las instituciones y órganos de la UE. Posteriormente se adoptó el Reglamento, en 2006, pero no así la Directiva sobre acceso a la justicia. No parece que esta directiva vaya a adoptarse en un plazo corto, lo cual hace dudar de que pueda producirse finalmente su ratificación completa.

#### **1.4 ESTUDIO DEL EEB: ¿CÓMO ESTÁ FUNCIONANDO EL CONVENIO DE AARHUS EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA?**

Para responder a esta pregunta, el EEB acaba de realizar una evaluación de la aplicación y las experiencias en los 27 Estados miembros. A principios de 2007, el EEB invitó a sus miembros a participar en él, bien directamente o bien por medio de la participación de instituciones medioambientales independientes y de

investigadores con experiencia en las cuestiones relativas a Aarhus. Existe un gran interés por el Convenio de Aarhus entre las organizaciones del EEB en los países de la UE, que mostraron un deseo generalizado de participar en el estudio.

El objetivo del estudio era proporcionar un análisis inicial del impacto en los Estados miembros de la legislación comunitaria relativa a Aarhus. El estudio investigaba la transposición, aplicación y cumplimiento de las Directivas de la UE que trasladan los dos primeros pilares del Convenio de Aarhus, a saber, el acceso a la información medioambiental y la participación del público en la toma de decisiones en materia de medio ambiente. El estudio examinaba asimismo el impacto potencial de la propuesta de directiva comunitaria para la aplicación del tercer pilar del Convenio de Aarhus: el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El estudio se llevó a cabo a modo de “análisis rápido” del funcionamiento actual del Convenio a escala nacional en la UE. Las preguntas estaban diseñadas para servir como base para la recogida de información en un periodo de tiempo relativamente corto. En algunos casos y algunos países la información no estaba disponible de modo inmediato (por ejemplo, en lo relativo a respuestas a solicitudes de acceso a la información) o es posible que para obtener una perspectiva completa se necesite más tiempo. El objetivo del estudio era recoger una serie de impresiones iniciales sobre el funcionamiento actual del Convenio.

## **1.5 LAS PREGUNTAS DEL ESTUDIO**

El estudio realizó las siguientes preguntas sobre los dos primeros pilares, acceso a la información y participación pública:

### 1.5.1 Transposición

1. ¿Las Directivas sobre el primer y segundo pilar (Directiva 2003-4 y 2003-35), se han trasladado al derecho interno dentro del plazo?
2. En caso de respuesta negativa, ¿en qué situación se encuentra actualmente la transposición? (Por ejemplo, ¿es una propuesta de ley sometida al parlamento nacional?)
3. ¿Ha emprendido la Comisión europea algún procedimiento por transposición tardía o incorrecta?
4. ¿Han participado las organizaciones medioambientales en la preparación de la transposición?
5. ¿Se ha consultado a otras partes interesadas? Por ej. administraciones locales, intereses empresariales, etc.

### 1.5.2 Aplicación

1. ¿Se han aplicado correctamente las Directivas?
2. ¿Existe algún estudio que haya analizado el proceso de aplicación? (Por ejemplo, del propio ministerio de Medio Ambiente o por encargo de un grupo medioambiental, una universidad o un centro de investigación)
3. ¿Qué esfuerzos se han realizado o se van a realizar para informar al público de las nuevas Directivas?
4. ¿Cómo se han utilizado las oportunidades que ofrecen las nuevas Directivas?
  - a. ¿Han aumentado las solicitudes de información medioambiental?
  - b. ¿El público interesado participa en los procedimientos de concesión de permisos EIA (Evaluación de Impacto ambiental) e IPPC (Prevención y Control Integrados de la Contaminación)?

- c. ¿Se ha instaurado algún sistema para el registro de las solicitudes de información, por ejemplo por parte de las autoridades nacionales o locales?
  - d. ¿Se pueden extraer algunas conclusiones preliminares sobre el uso de las dos Directivas?
5. ¿Se puede realizar una evaluación preliminar sobre el efecto de estas nuevas disposiciones?

### 1.5.3 Cumplimiento

1. ¿Se ha formulado alguna queja a la Comisión europea en materia de transposición?
2. ¿Se ha formulado alguna queja a la Comisión europea en materia de aplicación?
3. ¿Se ha interpuesto algún recurso ante los tribunales administrativos nacionales o ante los órganos judiciales relativa a la negativa de:
  - a. acceso a la información
  - b. problemas con la participación pública
5. ¿Qué resultado han tenido los recursos que se hayan interpuesto?
6. Las disposiciones en materia de acceso a la justicia, proporcionan
  - a. vías de satisfacción adecuadas, justas, y eficaces
  - b. desagravio por mandato judicial
  - c. reparación legal equitativa, rápida y sin que su costo sea prohibitivo?
7. ¿Considera que su país cumple con:-
  - a. el primer Pilar del Convenio de Aarhus? En caso negativo, por favor explique el motivo.



- b. el segundo Pilar del Convenio de Aarhus? En caso negativo, por favor explique el motivo

El estudio realizó las preguntas siguientes sobre el tercer pilar y la propuesta de Directiva sobre acceso a la justicia:

1. Si la Directiva se adoptase tal como ha sido propuesta, ¿mejoraría el acceso a la justicia?
2. ¿O existe un riesgo de que la Directiva pueda provocar una restricción de los derechos existentes?
3. ¿Acaso la Directiva propuesta no mejoraría ni empeoraría la situación actual?
4. ¿Específicamente, como mejoraría o empeoraría la situación actual la Directiva propuesta?
5. ¿Hay algún cambio específico que deba llevarse a cabo para mejorar la situación actual en materia de acceso a la justicia, que no forme parte de la propuesta actual de Directiva de la Comisión? Por favor, especifique cual
6. ¿Se han llevado a cabo estudios sobre el acceso a la justicia en cuestiones de medio ambiente en su Estado miembro? Por favor, enumérelos.
7. ¿Considera Ud que su país cumple con el tercer Pilar del Convenio de Aarhus? En caso negativo, por favor indique el motivo.

Las respuestas específicas al estudio se pueden consultar en la página [www.EEB.org/activities/transparency/Aarhus\\_survey.htm](http://www.EEB.org/activities/transparency/Aarhus_survey.htm) del EEB:

## **1.6 SEMINARIO DEL EEB**

El 6 de junio de 2007, el EEB organizó un seminario sobre la legislación Aarhus de la Unión Europea. Jeremy Wates, Secretario del Convenio de Aarhus, intervino como orador preferente para hablar de los progresos en la aplicación del Convenio, las variadas actividades en curso dentro del Convenio, y las interrelaciones con las directivas de la UE y demás iniciativas de la UE dirigidas a la aplicación del Convenio. Después de su intervención, Ralph Hallo presentó el resultado inicial del estudio. En el momento de celebrarse el seminario, habíamos recibido informes sobre dos tercios (18 de 27) de los Estados miembros. Desde entonces hemos recibido varios informes adicionales. La longitud y el detalle de los informes varían, pero proporcionan información suficiente para una visión general de la situación de aplicación y transposición del Convenio de Aarhus en los Estados miembros. Pia Bucella, Directora de la Dirección de Comunicación, Asuntos Jurídicos y Protección Civil de la DG de Medio Ambiente, responsable de la aplicación de Aarhus, dio una respuesta inicial en representación de la Comisión. Después, el seminario dedicó algún tiempo a debatir en grupos separados la aplicación por parte de la UE de los tres pilares del Convenio, incluyendo un debate de recapitulación en forma de mesa redonda. Más adelante se incluye un resumen de los debates. El seminario concluyó con un debate sobre los pasos que deberán darse a continuación para mejorar el cumplimiento del Convenio a escala nacional y en el Reglamento Aarhus de la Unión Europea, así como la revisión del Reglamento sobre Acceso a los Documentos.

### **1.6.1 Conclusiones generales del estudio**

El estudio extrae las siguientes conclusiones preliminares sobre la legislación de la UE y el cumplimiento por parte de los Estados miembros de los tres pilares del Convenio:

- Con respecto al primer pilar: en cuanto a la transposición, la respuesta a la pregunta sobre cumplimiento es claramente afirmativa. Desgraciadamente, en la práctica sigue habiendo dificultades en la aplicación de las exigencias del primer pilar.
- Con respecto al segundo pilar, la respuesta a la pregunta sobre cumplimiento es 'No, en realidad no'
- para el tercer pilar, el estudio muestra que a falta de la Directiva sobre Acceso a la Justicia, puede considerarse que un número significativo de países de la UE no están cumpliendo con las exigencias del Convenio de Aarhus.

Las organizaciones ambientales y los ciudadanos también han utilizado los recursos y los tribunales nacionales para salvaguardar los derechos que garantizan estas dos Directivas. También en este caso el panorama es más favorable en lo relativo al acceso a la información. Los recursos interpuestos para obtener acceso a la información en materia de medio ambiente han tenido éxito en más ocasiones que los interpuestos para obtener participación en licencias y otros procedimientos, como los exámenes en materia de EIA. Merece la pena señalar, no obstante, que el éxito de los contenciosos que versan sobre información es relativo, puesto que la orden de liberar la información por parte del tribunal se produce demasiado tarde, cuando ésta ya ha dejado de ser útil.

## **1.7 EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: EL PRIMER PILAR DEL CONVENIO DE AARHUS**

### **1.7.1 Respuestas al estudio**

El estudio desveló que, globalmente, se considera que los Estados miembros han realizado una transposición adecuada al derecho

interno de la Directiva 2003/4 sobre acceso del público a la información en materia de medio ambiente.

Han existido algunos retrasos, especialmente en los Estados federales, a escala regional:

- En Austria, la transposición a escala federal se realizó dentro del plazo, la aplicación a escala regional se produjo con un año o más de retraso
- En Alemania, la transposición al derecho federal se produjo de modo ajustado a la fecha, pero se ha retrasado la transposición en varios de los 16 Estados federales. Dos de los Estados federales la llevaron a cabo dos años más tarde, en marzo de 2007, en uno no se ha promulgado todavía la legislación necesaria. Considerando que las competencias de los Estados federales en materia de medio ambiente son extensas, los retrasos han sido significativos y han obligado a los solicitantes a acogerse al efecto directo de las disposiciones de la Directiva.
- En España, la Directiva se incorporó con 17 meses de retraso, pero aparentemente no se han tomado medidas específicas a escala regional o local.
- Asimismo, Portugal realizó la transposición de la Directiva con casi un año y medio de retraso.
- Irlanda excedió el plazo de transposición en más de dos años
- Los Estados miembros de más reciente adhesión, Bulgaria y Rumania, todavía no han transpuesto la Directiva
- Hungría realizó la transposición con casi un año de retraso, Polonia y Grecia con un año de retraso.
- Francia completó la transposición en dos pasos, el segundo más de un año después del fin del plazo.
- Otros Estados miembros, entre ellos Italia, completaron la transposición con retrasos de unos pocos meses.

- En los Países Bajos la transposición se llevó a cabo dentro del plazo
- En Chipre y Eslovenia, la transposición se produjo con bastante adelanto sobre el plazo
- Estonia se anticipó a las exigencias de la Directiva con la adopción de una Ley sobre Información Pública que entró en vigor a principios de 2001.

Aunque las respuestas al estudio dan cuenta sistemáticamente de que las organizaciones ambientales consideran que la adaptación ha sido correcta (Austria, República Checa, Dinamarca, Irlanda, Portugal, Eslovenia y Suecia), en algunos casos se han suscitado dudas sobre la aplicación:

- En Alemania, se considera que se ha producido una adaptación correcta a la Directiva a escala federal pero la aplicación por parte de los 16 Estados en particular es algo menos satisfactoria. Existen diferencias entre los distintos Estados federales en la normativa en materia de costes y las definiciones de autoridades públicas a quienes se exige que proporcionen acceso a la información medioambiental. Preocupa que las disposiciones en materia de costes puedan desanimar a algunos ciudadanos a ejercer su derecho a la información y que la definición de autoridad pública no sea suficientemente amplia en todos los casos para satisfacer las exigencias de la Directiva.
- En Francia el derecho interno no establece expresamente la liberación parcial de la información cuando únicamente una parte del documento solicitado está cubierta por una excepción.
- Hungría no ha realizado una transposición plena y completa, tal vez como consecuencia de que la ley de transposición se preparó con precipitación para prevenir un procedimiento ulterior por parte de la Comisión. Existen carencias en las disposiciones para atender solicitudes de carácter general, en las solicitudes de información, que tienen que realizarse en un formulario

especial, en las disposiciones prácticas y el apoyo de los funcionarios con las solicitudes, las excepciones y en medidas relativas a la calidad de la información medioambiental.

- En Polonia, parece que el ámbito de las autoridades que quedan cubiertas es limitado, no existe una disposición explícita que exija una interpretación restrictiva de las excepciones ni tampoco una disposición que vele por el equilibrio entre los intereses favorables y opuestos a la publicación.
- En España, la falta de respuesta de las autoridades ante las solicitudes sigue planteando problemas graves. Este silencio administrativo deja a los solicitantes con la incertidumbre sobre cuando o por qué motivos, en su caso, se ha desestimado su solicitud, con las consiguientes dificultades a la hora de interponer un recurso.

El estudio informa de que se han presentado varias quejas ante la Comisión por transposición tardía e incompatibilidad del derecho interno con las exigencias de la Directiva sobre información. En Alemania, por ejemplo, el UfU (Independent Institute for Environmental Concerns), presentó una queja el 1 de agosto de 2005, relativa a la transposición tardía por parte de los Estados federales alemanes. La Comisión ha procedido a varias investigaciones (Hungría) y en algunos casos ha emprendido procedimientos de infracción (contra Austria, Alemania y España). Generalmente ello ha conducido a los resultados esperados en lo relativo a la Directiva 2003/4. Asimismo la Comisión ha abierto un procedimiento contra Irlanda, como respuesta a su retraso en la transposición.

Asimismo se han suscitado varias cuestiones relativas a la aplicación, que pueden desembocar en la interposición de quejas ante la Comisión por ese motivo:

- Las organizaciones ambientales españolas están preparando una queja general sobre los costes, que informa de varios casos

en los que las autoridades han exigido el pago de sumas excesivas por los documentos.

- En Suecia, se ha suscitado también la cuestión de los costes de los datos cartográficos y demás información con valor comercial.
- En la República Checa, el problema ha sido la interpretación del alcance de 'información en materia de medio ambiente'. Esto se debe en parte a que existe una ley general sobre acceso a la información, que contiene disposiciones de procedimiento y excepciones distintas. También han existido dificultades para obtener respuestas rápidas a las solicitudes.
- En Francia, los informes de inspección y de las visitas a las instalaciones industriales dejan de ser accesibles cuando se abre un procedimiento (penal) contra la instalación en cuestión.
- La interpretación de las excepciones puede ser excesivamente amplia o arbitraria, especialmente cuando hay temas sensibles en juego (como los organismos modificados genéticamente o la energía nuclear)
- La inspección se ve dificultada por la limitación de los horarios de apertura, lo que subraya la utilidad de que la información esté disponible por medios electrónicos siempre que sea posible. En Chipre, con la salvedad de los informes y las normativas generales, sólo se puede acceder a todos los demás informes y documentos específicos para su inspección en la oficina central del *Environment Service* en Nicosia. La oficina abre en horario de oficina, se exige cita previa para la inspección y no pueden realizarse copias. Esto incumple las exigencias de la Directiva.

En la mayoría de los Estados miembros se ha constatado una considerable utilización práctica del acceso a la información, aunque no es seguro que esto pueda atribuirse a la nueva Directiva.

- En Austria, el impacto de la nueva Directiva ha sido positivo y han aumentado las solicitudes

- En la República Checa, la percepción es que las organizaciones ambientales y los particulares están utilizando ampliamente el derecho de acceso a la información
- En Estonia, la ratificación del Convenio de Aarhus en 2001 condujo a una utilización activa de las nuevas oportunidades. En la práctica, no obstante, la recepción de respuestas oportunas o adecuadas (claras) plantea dificultades
- En Francia se ha producido un aumento considerable del número de solicitudes de información medioambiental, aunque esto no se atribuye a la nueva Directiva.
- En Alemania, las oportunidades que proporciona la Directiva 2003/4 pueden aprovecharse bien. La nueva Directiva amplía de modo muy pertinente la definición de información medioambiental más allá de la Ley sobre Información Medioambiental de 1994. Además, exige respuestas más ágiles a las solicitudes de información medioambiental y exige a las autoridades que proporcionen un apoyo activo a los ciudadanos en sus solicitudes. No se ha llevado a cabo ningún estudio en Alemania para determinar si se ha producido un aumento del número de solicitudes. Si efectivamente el número de solicitudes no ha aumentado, podría tratarse también de un reflejo de que la nueva ley no ha sido muy publicitada. La nueva Directiva ha generado una respuesta considerable, si se mide en términos de publicaciones legales. Medida en términos de aplicación real, la respuesta es menor. Muchos ciudadanos no conocen sus derechos. Aquellos que desean ejercer su derecho a la información pueden desanimarse por las dificultades burocráticas que encuentran. Entre ellas está la dificultad de calcular por adelantado cual va a ser el coste final de una solicitud de información



- En Hungría, la legislación en vigor ya proporciona una buena base jurídica para las solicitudes de información; por ello la nueva Directiva ha tenido un impacto menor.
- En Italia no se ha observado ningún aumento en el número de solicitudes. La Directiva sigue siendo algo desconocido para la mayoría de ciudadanos y para las autoridades locales. Las solicitudes se formulan a partir de las disposiciones generales de la Ley de 1990 sobre acceso a los Actos de la Administración pública, que es anterior al Convenio de Aarhus y a la nueva Directiva y sus exigencias.
- En Polonia no hay estadísticas disponibles pero al parecer el número de solicitudes se mantiene al mismo nivel que antes de la transposición de la Directiva.
- En Eslovenia, la Ley sobre Acceso Público a la Información de 2003 generó muchas solicitudes de información, que no se limitaron a la información medioambiental. Posteriormente, los ministros y otras autoridades públicas comenzaron a colgar un número cada vez mayor de documentos e información en páginas web. Esto ha conducido a la correspondiente disminución del número de solicitudes.
- En España, el volumen de solicitudes de información medioambiental era de por sí elevado y no parece que haya aumentado con la nueva legislación.
- En Suecia, con su larga tradición de transparencia de la administración pública, no parece que la Directiva haya cambiado mucho la situación y no se ha detectado ningún aumento del número de solicitudes de información medioambiental.

En varios Estados miembros se han realizado consultas con las organizaciones medioambientales y otros sectores interesados, lo cual ha contribuido a una aplicación eficaz:.

- En Austria se han organizado seminarios y una consulta pública sobre el borrador de legislación, al menos a escala federal
- En la República Checa, las organizaciones medioambientales recibieron un borrador de la legislación de adaptación de las Directivas sobre información y participación pública, y presentaron observaciones.
- En Estonia, se propició la participación de las organizaciones medioambientales en el proyecto que preparó la transposición de la Directiva
- En Alemania, se organizaron a nivel federal sesiones públicas con la participación de las partes interesadas, entre ellas las organizaciones medioambientales, que formaron parte del procedimiento legislativo formal. También se consultó a las ONG durante las fases iniciales de redacción de la ley.
- En Hungría, el ministerio de Medio Ambiente encargó a la Asociación de Gestión del Medio Ambiente y Derecho (EMLA, *Environmental Management & Law Association*), la preparación de un estudio con la inclusión de un modelo de ley, con carácter previo a la transposición. No obstante, cuando se llevó a cabo la transposición propiamente dicha, no se tuvo en cuenta el estudio.
- En Irlanda, el órgano consultivo sobre desarrollo sostenible que agrupa a diversos sectores interesados presentó dos documentos consultivos, uno sobre la Directiva de Acceso a la Información y otro sobre la Directiva de participación pública
- En Polonia, siguiendo la práctica normal del ministerio de Medio Ambiente, el borrador de legislación se sometió a información pública antes de su presentación al Parlamento. La información pública incluía la publicación en la página web del ministerio de una invitación a la presentación de observaciones y la distribución del borrador a una serie de entidades, entre ellas las

organizaciones ambientales, autoridades regionales y representantes del mundo empresarial.

- En Eslovenia, el borrador de la Ley de Protección Medioambiental (que incorporaba las dos Directivas) fue objeto de consultas en el marco de reuniones entre las organizaciones ambientales y el ministerio de Medio Ambiente. También se ha informado de que el ministerio de Medio Ambiente celebró reuniones separadas con los representantes de la industria.
- El ministerio de Medio Ambiente de España mantuvo varias reuniones con las organizaciones de protección del medio ambiente para debatir sobre los proyectos de ley de transposición de las dos Directivas, sobre Acceso a la Información y Participación Pública y las organizaciones consideraron que los textos habían mejorado como resultado de ello.
- Suecia abrió una consulta pública sobre las propuestas de cambios en el derecho interno con el fin de trasladar, tanto la Directiva sobre Acceso a la Información, como la Directiva sobre Participación Pública. La duración del periodo de consultas permitió a las partes interesadas presentar observaciones y sugerir cambios a las propuestas.
- Al parecer, en Portugal e Italia no hubo consultas sobre ninguna de las dos Directivas.

Con todo, a menudo los esfuerzos dirigidos a aumentar la sensibilización en torno a la Directiva y las oportunidades que ofrece han sido limitados, o incluso a veces inexistentes. Cabe citar los esfuerzos para informar al público de su derecho de acceso a la información y los esfuerzos para informar o formar a los funcionarios sobre sus deberes en materia de información pública. A continuación se enumeran algunos ejemplos positivos, aunque su impacto global no ha sido suficiente para hacer que la Directiva recibiera una consideración pública adecuada.

- En Austria, el ministerio de Medio Ambiente ha patrocinado conferencias y otras actividades.
- En Chipre, una Directriz del propio Presidente exigió a todos los departamentos que reservaran una sala para facilitar el acceso del público y que nombraran un funcionario encargado de aportar información. Asimismo se han planificado seminarios para informar a los abogados, los medios y otros sobre los derechos y obligaciones que emanan del Convenio de Aarhus.
- En Estonia, las organizaciones ambientales participaron activamente en el proyecto de transposición de la Directiva que lideró el ministerio de Medio Ambiente. La actividad de información se ha centrado más en los derechos que se derivan del Convenio de Aarhus que en las propias Directivas.
- El ministerio de Medio Ambiente de Francia financió un folleto de *France Nature Environnement* (FNE) sobre la utilización del Convenio de Aarhus que se repartió a las ONG y se colgó en el sitio web de esta organización.
- En Hungría, el gobierno no realizó ningún esfuerzo para aumentar la sensibilización del público en torno a ninguna de las dos Directivas
- En Italia, el gobierno no ha informado adecuadamente a la ciudadanía ni a las administraciones públicas y no se han llevado a cabo campañas de sensibilización.
- En Irlanda el gobierno no ha hecho nada para elevar el perfil del Convenio: esto tal vez no sea una sorpresa, a la vista del retraso en su ratificación. No obstante, el gobierno ha elaborado un documento de orientación detallado sobre las normativas de transposición. Ambos documentos están colgados en el sitio web del ministerio de Medio Ambiente.
- En Portugal, el gobierno no ha auspiciado todavía ningún esfuerzo de sensibilización.

- En Alemania, el sitio web del ministerio Federal de Medio Ambiente contiene información sobre los derechos de acceso a la información y participación pública. Asimismo, tanto el ministerio como la Agencia Federal de Medio Ambiente han prestado apoyo financiero a varios proyectos dirigidos a mejorar la sensibilización y la comprensión en torno a las nuevas leyes.
- En Polonia, el ministerio de Medio Ambiente está desarrollando un programa de formación a gran escala dirigido a funcionarios a distintos niveles. Su duración será de un año e incluye la publicación de un manual de orientación, unas 60 sesiones de formación y tendrán acceso a él 3.000 funcionarios.
- En Eslovenia, se han lanzado varias iniciativas con el fin de mejorar la sensibilización en torno a la Ley 2003 sobre Acceso Público a la Información (que se aplica en general a la información en poder del gobierno y no sólo a información medioambiental). El gobierno ha financiado varias campañas de las ONG, seminarios y debates. Como consecuencia de ello, el público estaba bien informado de sus derechos antes de que se produjera la transposición de la Directiva en 2004.
- En España, la información figura en el sitio web del ministerio de Medio Ambiente y el ministerio publica asimismo artículos en su revista mensual.
- En Suecia, el sitio web del gobierno presenta un folleto informativo sobre el Convenio de Aarhus y las Directivas de aplicación.

Así pues, las organizaciones medioambientales de Irlanda, Países Bajos, España y otros lugares, han emprendido sus propias iniciativas para dar a conocer el derecho a la de información (y el derecho de participación):

- En Alemania, el UfU (Independent Institute for Environmental Concerns) lanzó una página web sobre el Convenio de Aarhus, [www.aarhus-konvention.de](http://www.aarhus-konvention.de), y otra sobre el derecho a la información medioambiental, [www.umweltinformationsrecht.de](http://www.umweltinformationsrecht.de)
- En Hungría, la EMLA proporciona asesoramiento jurídico bajo petición, sobre la utilización de la Directiva (así como sobre la utilización de la Directiva sobre participación pública). Asimismo, otras ONG ofrecen asesoramiento, al igual que el ministerio de Medio Ambiente a través de su Red de Puntos Verdes con unas 30 oficinas por todo el país.

Al parecer, tampoco se está produciendo un registro sistemático de las solicitudes:

- Tanto Francia, como Alemania, Grecia, Polonia, Portugal, España y Suecia, han informado de la inexistencia de un sistema de registro de las solicitudes
- En Italia, no existe ningún sistema en funcionamiento, ni a escala nacional ni local.
- En la Republica Checa, La ley general sobre Libertad de Información exige a todas las autoridades públicas la publicación de informes anuales sobre el número de solicitudes, negativas y apelaciones. No obstante, las leyes específicas que regulan el acceso a la información medioambiental no contienen esta misma exigencia.
- En Dinamarca, el ministerio de Medio Ambiente ha establecido un comité de seguimiento del que forma parte la organización miembro del EEB *Danmarks Naturfredningsforening* (DN), la mayor organización medioambiental del país. No obstante, parece ser que en la actualidad Dinamarca no cuenta con un sistema de registro de las solicitudes de información, ni tampoco con un sistema alternativo.

- En los Países Bajos, los registros de la información medioambiental que existen a nivel local y provincial en muchos casos son incompletos o no están operativos todavía.

En conclusión, no es posible reunir datos estadísticos sobre el número de solicitudes, la proporción de denegaciones, los motivos de las mismas, el tiempo de respuesta, etc. Este es uno de los ámbitos que el estudio ha identificado como susceptible de mejora.

En cambio, en algunos Estados miembros se está llevando a cabo el registro:

- Estonia ha establecido un sistema de registro de solicitudes y documentos (con acceso electrónico)
- Hungría realiza un registro electrónico de las solicitudes
- Rumania tiene registros y listas de la información medioambiental disponible a escala nacional. Parece que tanto las autoridades medioambientales locales y regionales del país, como el ministerio de Medio Ambiente, han creado puestos de informadores, aunque no siempre se ha dotado a estos puestos de formación y recursos
- Eslovenia ha creado un registro de solicitudes, al menos a escala nacional
- En España, la Comunidad de Madrid y algunas otras comunidades autónomas han establecido servicios de información medioambiental
- En Bélgica se está desarrollando un sistema para registrar las solicitudes

Algunos Estados miembros han establecido un mecanismo específico para la gestión de las denegaciones de acceso a la información:

- En Estonia, existe la posibilidad de interponer una queja ante la Inspección de Información Pública, un órgano administrativo, en caso de denegación de acceso a los documentos

- En Francia, el órgano responsable de los recursos ante la denegación de acceso a los documentos es la Comisión sobre Acceso a los Documentos Administrativos (CADA). No obstante, parece ser que la CADA se basa sobre todo en la ley general de acceso a la información, que data de 1978, y sus decisiones no son vinculantes ni tienen fuerza ejecutiva. No existe una autoridad especializada independiente que se ocupe del acceso a la información medioambiental.
- En Hungría, existe la figura de un Defensor del Pueblo específico para la protección de los datos y la libertad de información. Cada año los organismos públicos deben informar al Defensor del Pueblo de los casos de denegación de las solicitudes de información
- Irlanda cuenta con un Comisario de Información (también existe el Defensor del Pueblo). Existen planes para que sea la misma persona la que lleve a cabo las funciones de Comisario de Información Ambiental. No obstante, existe inquietud por una propuesta en el sentido de imponer una tasa de 1150 Euros cuando se produzcan recursos. Esto parece contradecir las exigencias de la Directiva (artículo 6.1) que establece que los procedimientos de recurso en caso de denegación deben ser “gratuitos o poco onerosos”.
- Portugal cuenta con una Comisión sobre Acceso a la Documentación Administrativa que recoge los recursos en los casos de denegación de acceso a la información
- Eslovenia ha nombrado un Comisario de Información que recoge los recursos en los casos de denegación de información (con arreglo a la ley general sobre Acceso a los Documentos). Las decisiones del Comisario de Información se publican y se mantiene un registro de las decisiones que se adoptan en distintos ámbitos, incluido el medio ambiente.



Mientras, parece que las demandas ante los casos de denegación tienen muchas posibilidades de éxito:

- En Austria, la falta de respuesta puede ser objeto de una demanda ante los tribunales después de un plazo de seis meses
- En la República Checa, en cambio, la revisión judicial es lenta e ineficaz. Una decisión que ratifica el carácter ilegítimo de un rechazo no garantiza que el demandante obtenga la información. No obstante se han iniciado numerosos procedimientos, que impugnaban, entre otros aspectos, el uso excesivo de la excepción de confidencialidad comercial y las elevadas tasas por la publicación de la información
- En Alemania se han interpuesto unas cuantas demandas
- En Hungría hay un gran número de procedimientos abiertos (no con arreglo a la Directiva, sino a las leyes existentes). Muchos de ellos se refieren a excepciones que privan de la información para la protección "del proceso de toma de decisiones". Muchos de los recursos han desembocado en sentencias que ratificaban que la información solicitada debía hacerse pública, total o parcialmente
- En España se han iniciado muchos procedimientos administrativos y algunos judiciales.

Desgraciadamente, en muchos casos el tiempo que transcurre hasta que se obtiene una sentencia es demasiado largo. Cuando finalmente se recibe la información, ya no es útil:

- En España, los procedimientos ante los tribunales pueden prolongarse durante años (según un estudio, el tiempo mínimo necesario para alcanzar una decisión final es de seis años). A menudo, aunque se obtenga una sentencia favorable, "como no se produce una paralización cautelar de las obras, el proyecto está terminado y el daño está hecho".
- Lo mismo ocurre en Hungría.

- En la República Checa, el control judicial es lento e ineficaz. Aunque se confirme por sentencia el carácter ilegítimo de una denegación, esto no garantiza que el solicitante obtenga la información.

### **1.7.2 Presentaciones en el marco del Seminario**

Emilia Liaska, investigadora principal de la oficina del Defensor del Pueblo en Grecia, introdujo el debate. El acceso a la información es un componente del buen gobierno y la rendición de cuentas democrática. Grecia ha asumido con retraso tanto la ratificación del Convenio de Aarhus como la transposición de la Directiva de Acceso a la Información. El ministerio de Medio Ambiente no ha prestado atención al creciente número de quejas relativas a la falta de transposición. El Defensor del Pueblo ha recordado a las autoridades públicas la necesidad de asumir las solicitudes de información de conformidad con la nueva Directiva. Hasta la fecha, no existe ningún sistema de registro de las solicitudes. Un ejemplo del tipo de solicitudes que se formulan se centra en la calidad del agua potable. Las denegaciones se han fundado en la protección del derecho de propiedad intelectual. Existe un plazo obligatorio de respuesta a una solicitud. La falta de respuesta se considera una denegación implícita de la solicitud, que desencadena el derecho al control judicial. Del mismo modo, el rechazo se considera ilegítimo si no se aportan motivos para el mismo.

#### **Cuestiones suscitadas durante el debate:**

- La necesidad de informar a las autoridades locales y regionales de la existencia de la Directiva. Irlanda, por ejemplo, realizó la transposición de modo discreto. En Chipre, la Directiva es poco conocida y los funcionarios no conocen de su existencia. No existe una comprensión clara de la relación de la Directiva con

otras leyes y procedimientos administrativos en vigor a escala nacional.

- La necesidad de informar a los ciudadanos de sus derechos y de cómo ejercerlos.
- La necesidad de proporcionar orientación y formación a las autoridades públicas sobre cómo responder a las solicitudes y establecer registros. La conveniencia de incorporar las aportaciones de los ciudadanos en la preparación de los documentos de orientación citados
- La necesidad de ayudar a las autoridades locales a tener disponible la información en soporte electrónico. En cambio, algunas autoridades públicas, en lugar de ofrecer acceso electrónico a los documentos sólo permiten su inspección física (sin ofrecer ni siquiera la posibilidad de hacer fotocopias).
- Se ha abusado de la excepción por motivos de propiedad intelectual, denegando el acceso a los informes preparados por terceros, consultores de las autoridades públicas. Esta cuestión se ha suscitado asimismo en relación con los datos de los servicios geográficos (aunque el contencioso se centra habitualmente en el coste del acceso a la información en cuestión). Es importante ver que existe una diferencia entre las copias y los derechos de propiedad. Por supuesto que la preocupación por la protección de los derechos de propiedad intelectual y la no divulgación a la competencia de la información confidencial es legítima, por ejemplo cuando se trata de información sobre la composición química de los plaguicidas. Esto puede lograrse poniendo a disposición un “segundo texto”, lo cual es posible con arreglo al derecho holandés, que resume la información sin hacer públicos elementos confidenciales. En el debate sobre los Organismos Modificados Genéticamente, no se trata de competencia, sino de lo que el ciudadano puede conocer. Lo mismo ocurre con otros avances científicos o

procesos técnicos nuevos. Aarhus protege el derecho individual a conocer y el derecho a un medio ambiente limpio y saludable. El Derecho de propiedad protege los intereses de propiedad. El Derecho de propiedad puede suspenderse. Los fabricantes, entre ellos los fabricantes de plaguicidas, buscan un modo de equilibrar los derechos e intereses en juego. Si un Estado miembro publica algo que otro no publica, esto puede producir una situación de desequilibrio. La Directiva no distingue entre clases de usuarios, ya sean públicos o no.

- ¿Cual ha sido la experiencia con la figura del defensor del pueblo? En Hungría existe un defensor del pueblo para la protección de datos pero no hay uno específico para el medio ambiente. En Irlanda, el defensor del pueblo es además el Comisario de Acceso a la Información. Los defensores del pueblo no pueden invalidar las decisiones de otras autoridades públicas. Los defensores del pueblo únicamente pueden hacer recomendaciones, lo cual limita su efectividad. Resultaría más eficaz que una comisión (o tribunal) independiente se hiciera cargo de los recursos en materia de acceso a la información. Una entidad de este tipo sería más rápida, más económica, y en caso de tener poderes discrecionales, más efectiva. Asimismo, un tribunal podría, o debería tener capacidad de escrutinio (*in camera*) de la información en cuestión. O bien, teniendo en cuenta los poderes limitados que tienen los defensores del pueblo, lo que hace falta realmente es la Directiva de Acceso a la Justicia.

## **Recomendaciones**

- (1) Creación de Oficinas independientes de Comisarios de Información.
- (2) Necesidad de profundizar mucho más en la sensibilización, de conformidad con el artículo 3.5 (y 3.3) y con Aarhus.
- (3) Desarrollo de registros y de puntos focales

- (4) Divulgación entre el público de la información sobre el derecho de acceso a la información
- (5) Mayor rapidez en la toma de decisiones por los órganos judiciales y no judiciales y mayor eficacia en los procedimientos en materia de acceso a la información.

## **1.8 LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO: EL SEGUNDO PILAR DEL CONVENIO DE AARHUS**

### **1.8.1 Respuestas al estudio**

Según demostró el estudio, la Directiva 2003/35 presenta una situación mucho menos positiva que la de la Directiva 2003/4 sobre acceso a la información medioambiental.

Los retrasos en la transposición al derecho interno de la Directiva sobre Participación Pública han sido numerosos y de envergadura:

- En Austria, la adaptación a escala regional se produjo con más de un año de retraso, aunque la adaptación a escala federal se llevó a cabo dentro del plazo.
- En la República Checa, se produjo una transposición parcial con casi un año de retraso. Está en fase de estudio una nueva enmienda al derecho interno checo (para definir el concepto de “público interesado”)
- En España, la Directiva fue incorporada al derecho interno con más de un año de retraso. En las Comunidades Autónomas no ha tenido lugar la transposición. Aunque las CCAA estén vinculadas por la transposición a escala nacional, poseen sus propias normas, que no han sido adaptadas a las exigencias de la nueva Directiva.
- En Alemania, el plazo se prolongó durante 18 meses. Actualmente el proceso está virtualmente cerrado, aunque existe

preocupación en el sentido de que los plazos de participación pública sean insuficientes para que se produzca una participación efectiva.

- Con más de dos años sobre el plazo límite, Irlanda e Italia siguen sin haber transpuesto la Directiva. Irlanda alega que la normativa existente se atiene a las exigencias de la Directiva. No obstante, una sentencia reciente rechaza esa postura y afirma que la Directiva 2003/35 sigue pendiente de aplicación en Irlanda.
- Del mismo modo, en Chipre no se ha producido una transposición directa de la Directiva. En su lugar, se han identificado cinco leyes ya existentes que contienen disposiciones relativas a la consulta del público. Así, el ciudadano debe buscar y tratar de identificar en esas distintas leyes las disposiciones aplicables al proceso de toma de decisiones de que se trate.
- Francia tampoco ha incorporado la Directiva, aunque las exigencias de la Directiva se recogen ampliamente en textos existentes.
- Rumanía, uno de los Estados miembros de más reciente adhesión, no ha transpuesto todavía la Directiva.

En otros lugares, la transposición ha sido menos dificultosa:

- En Estonia y Polonia, la Directiva se incorporó dentro del plazo
- En Hungría, existían leyes anteriores que se alineaban con las exigencias de la Directiva y no fueron necesarios cambios importantes. Hungría llevó a cabo la transposición mediante una reconfirmación y racionalización de las leyes existentes en materia de participación pública con los elementos de las Directivas sobre EIA e IPPC
- En Portugal existían igualmente leyes anteriores que se asemejaban a la Directiva. La ley sobre Acción Popular de 1995

otorgaba el derecho a participar y a ser escuchado en los procesos de toma de decisiones siempre que se tratara de decisiones que pudieran afectar a un número no definido de personas (por ej. cuestiones de medio ambiente). No es preciso demostrar un interés cualificado en el asunto para participar. No obstante, la percepción sigue siendo que el cumplimiento es formal, y que en la práctica las opiniones de los ciudadanos no se tienen en cuenta

- Grecia aprobó con anterioridad una legislación que recogía muchas de las exigencias de la Directiva, dos años antes del plazo. La incorporación de las demás exigencias en el derecho interno se produjo aproximadamente un año después de finalizado el plazo.
- El informe sobre Eslovenia da cuenta de la conformidad de este país, en líneas generales.
- En Suecia, la conformidad progresa ampliando el alcance del derecho de participación pública en los procedimientos en general, y no sólo con arreglo al Código de Medio Ambiente. Sin embargo, bajo el disfraz de “una mejora de la legislación”, una serie de cambios legislativos recientes han desembocado en la reducción del número de asuntos que quedan sujetos a las normas sobre participación pública con arreglo al Código de Medio Ambiente.

Al igual que con la Directiva sobre información, la Comisión ha iniciado una serie de procedimientos de infracción (República Checa, Irlanda e Italia). Sorprendentemente no inició ningún procedimiento contra Alemania por su retraso en la transposición. Las quejas interpuestas ante la Comisión por las organizaciones UfU y BUND se han basado principalmente en que el derecho alemán exige que exista una afectación subjetiva. Este concepto se tratará más adelante. Polonia ha tenido que formular varias aclaraciones sobre su legislación en materia de EIA, incluida la participación pública y los

derechos de las organizaciones ambientales en el procedimiento. En general, ha sido más complicado inducir a los Estados miembros a la transposición y cumplimiento de la Directiva 2003/35 de Participación Pública, que de la Directiva sobre Acceso a la Información.

Parece que no se ha consultado a las organizaciones ambientales en la misma medida en que se hizo en el caso de la Directiva sobre Acceso a la información:

- Estonia propició la participación de las organizaciones medioambientales (junto con otras partes interesadas) en la preparación de la legislación de transposición, aunque no desde la etapa más temprana. Con todo, muchas de las observaciones que se formularon se tuvieron en cuenta.
- En Hungría, el ministerio de Medio Ambiente convocó una reunión con expertos en EIA y otras ONG.

Tal vez como resultado de lo expuesto anteriormente, han existido también deficiencias graves y lagunas en la incorporación de la Directiva al derecho interno y en la práctica interna:

- En Austria, no hay ninguna norma que permita la participación durante la fase de análisis en los procedimientos de EIA
- En Bélgica, la nueva ley sobre EIA incluye un sistema que posibilita una participación pública temprana funcional. No obstante, en lo relativo a la ordenación del territorio, sólo se anticipa la participación pública una vez que se ha tomado una decisión "preliminar". Después de esto, la participación pública es puramente decorativa e ineficaz.
- En la Republica Checa, no se justifican adecuadamente las decisiones de selección en materia de EIA y no hay ningún medio jurídico (procedimiento de control) que permita reparar esta carencia
- En Estonia, no se informa al público adecuadamente sobre las propuestas de planes y programas (la información se cuelga en



sitios web cuando algunas zonas rurales no disponen de acceso o tienen acceso limitado a internet), el público rara vez tiene la posibilidad de formular observaciones mientras todas las opciones están abiertas (no se ha cubierto expresamente la exigencia de que participe desde el principio), los resultados de la participación pública no suelen tenerse en cuenta ('el engaño de Aarhus'), y los plazos de tiempo son normalmente muy cortos (dos semanas). También faltan disposiciones específicas en materia de acceso a la justicia pero a este respecto se ha aplicado directamente el Convenio de Aarhus.

- En Polonia, la ley no consigue garantizar el derecho de participar en los procedimientos de licencias de IPPC y el acceso a un procedimiento de control que permita impugnar los términos y las condiciones de una licencia IPPC a todo el público interesado.
- En España, formalmente hay conformidad, pero existen dudas sobre su aplicación en la práctica
- Igualmente, la impresión en Irlanda es que se realizan consultas para la toma de algunas decisiones, pero que vienen a ser una charada.
- En Francia también la impresión que prevalece es que los procedimientos de participación pública tienen poco impacto en la toma de decisiones y que suponen más bien un pretexto para las autoridades. Hay ejemplos recientes, como el proyecto de la mina de Cambior, que contó con mucha participación, en su mayoría en contra del proyecto. Finalmente el comisario responsable de la inspección emitió un dictamen motivado negativo sobre el proyecto, tras lo cual las autoridades públicas simplemente lo autorizaron. Los planes de construcción de los ferrocarriles de Burdeos siguieron un curso similar.

Muchos de los informes señalaron que la dificultad principal para la aplicación de la Directiva son los criterios restrictivos utilizados por los

Estados miembros para identificar al “público interesado”, a quienes se permite participar en procedimientos medioambientales como la concesión de licencias o los permisos para la instalación de centrales térmicas o vertederos:

- En Alemania, se puede excluir a grupos ad hoc de la participación pública
- Igualmente, en la República Checa, Hungría y en otros países, sólo se benefician del derecho de participación los particulares o las organizaciones registradas, quedando excluidos los grupos no formales
- Cuando se ha impugnado esta interpretación restrictiva, por ej. en España, el resultado ha sido negativo.

La Directiva afirma que el público interesado debe tener la oportunidad de participar en los procedimientos de toma de decisiones en materia medioambiental en una fase temprana y cuando las opciones aún están abiertas:

- En Alemania, se priva al público de esta oportunidad en dos fases tempranas, cruciales de los procedimientos: En primer lugar, en los procedimientos de EIA y otros, el público no participa en las fases tempranas para determinar el alcance de la evaluación (scoping) a pesar de que en esta fase se toman decisiones importantes. En segundo lugar, no hay ninguna disposición para que el público pueda pronunciarse sobre el borrador de decisión.

Entre otros elementos se encuentran los elevados costes de la participación pública y los plazos insuficientes para preparar la participación. En muchos casos, un periodo de seis semanas para presentar comentarios, que es el tiempo del que se dispone comúnmente, puede ser insuficiente, especialmente si es necesario recurrir a asesoramiento técnico:

- En Austria, por ejemplo, los costes de recabar la experiencia técnica necesaria (opiniones de expertos o pruebas independientes) en los procedimientos de licencias o los vinculados a una EIA pueden exceder los recursos de las organizaciones ambientales o locales
- En Alemania, la experiencia ha demostrado que el periodo de información pública de seis semanas resulta demasiado corto para permitir que se formulen observaciones bien razonadas u objeciones. El plazo es insuficiente por la complejidad de algunos de los procesos de planeamiento o proyectos propuestos. Tampoco se tiene debidamente en cuenta el hecho de que los ciudadanos y muchas veces también las organizaciones que los representan, tienen que preparar sus observaciones en su tiempo libre. Salvo cuando ocurre que son expertos en los procesos medioambientales específicos o los temas en cuestión, los ciudadanos necesitan tiempo para familiarizarse con los temas. Un fallo en el momento de suscitar un punto específico o una objeción tiene también consecuencias graves. Si no lo plantean durante el periodo de información de seis semanas, los ciudadanos se ven legalmente imposibilitados de hacerlo durante una revisión judicial posterior. Así, un periodo de información inflexible, relativamente corto, puede significar que se incumple uno de los objetivos clave de la Directiva, a saber, garantizar la participación del público.
- En España se considera que para animar a la participación del público debería disponerse de la información necesaria con más antelación (y que hubiera más información disponible). Generalmente la información solo está disponible durante el periodo de información pública del procedimiento. La Ley que regula el Procedimiento Administrativo General establece un periodo mínimo de 20 días para formular observaciones, y algunas disposiciones medioambientales específicas establecen expresamente condiciones especiales de consulta. Pero lo más

común es que no se establezcan condiciones específicas, y se aplique el plazo de tiempo mínimo legal de 20 días. En la práctica esto quiere decir que los ciudadanos tienen 20 días para conocer que se ha abierto el periodo de consulta para cualquier proyecto, licencia, autorización, propuesta, etc. obtener la información pertinente disponible, y preparar sus observaciones. En estas circunstancias, es milagroso que la participación pública pueda tener lugar.

La dificultad existente para ajustar la preparación de observaciones a un plazo cerrado, corto, se combina con algunos obstáculos prácticos. Los horarios de apertura de las autoridades públicas dificultan a la gente que trabaja el ejercicio del derecho a inspeccionar los documentos. Así, aunque técnicamente los documentos estén disponibles, en la práctica sólo serán capaces de consultarlos los que tienen la voluntad y la posibilidad de liberarse en horario de trabajo:

- En Alemania, la transposición de la Directiva se produjo en paralelo con otro proceso legislativo, el de la Ley sobre la Aceleración de los Procedimientos de Planificación de Infraestructuras (*Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz*). En ésta ley, Alemania prescindió de la exigencia a las autoridades públicas de transmitir los documentos al solicitante. Actualmente se exige personarse físicamente ante la autoridad pública para obtener la información solicitada. Esto supone una sobrecarga innecesaria para la participación. Asimismo, sería útil disponer de un esquema actualizado de los documentos pertinentes que están disponibles durante el proceso de toma de decisiones y no sólo durante el plazo de información pública. La preocupación actual de las organizaciones ambientales se centra en no poder asumir las exigencias impuestas por el tribunal administrativo federal a las observaciones públicas relativas a los planes y programas.

Parece que tanto los ciudadanos como las organizaciones ambientales están sirviéndose en gran medida de las oportunidades

de participación pública existentes, a pesar de que gana terreno la sensación de que la participación es una formalidad. Sin embargo, en cuanto a la sensibilización sobre las oportunidades de participación pública que la Directiva pretende ofrecer, puede decirse que ha sido escasa o nula.

- En Austria, las organizaciones ambientales no participan en procedimientos de EIA o IPPC, entre otros motivos, debido a los costes
- En la República Checa, las organizaciones ambientales intentan sistemáticamente hacer uso de los derechos que les otorgan el Convenio de Aarhus y las Directivas que regulan la concesión de licencias. Esto ocurre con más frecuencia en procedimientos de EIA que en IPPC, que a menudo presentan una mayor complejidad técnica. Los abogados especialistas en derecho ambiental aluden a este hecho sistemáticamente, especialmente en los procedimientos ante los tribunales. Entre los problemas más frecuentes se encuentra la falta de información al público sobre el inicio del procedimiento, la negativa a proporcionar copias de documentos importantes, la brevedad de los plazos para presentar observaciones y la escasa o nula respuesta a las observaciones presentadas.
- En Chipre, los anuncios de apertura de procedimientos de EIA o de licencias IPPC se publican en periódicos desconocidos, cuando se publican, contribuyendo a la sensación de que no se desea la participación pública.
- En Francia, las ONG llevan años participando en procedimientos de EIA y procedimientos de licencias IPPC. Pero el impacto de la participación es variable, en función de los procedimientos y de las autoridades. Se duda de que se preste la consideración debida a las opiniones expresadas durante los procedimientos de participación pública. Un problema recurrente es cómo se informa de la posibilidad de participar en estos

procedimientos. Los anuncios suelen estar ocultos en periódicos locales, accesibles solamente para el lector más cuidadoso.

- En Alemania, el público había participado ya en la medida de lo posible en procedimientos de EIA y de IPPC. Aún no se ha observado ningún aumento de la participación. De hecho, la Directiva puede haber contribuido a un movimiento en el sentido contrario, Como respuesta a la misma, el gobierno alemán redactó una Ley sobre la Aceleración de los Procedimientos de Planificación de Infraestructuras que redujo la participación pública.
- En los Países Bajos se ha observado una evolución similar.
- En Eslovenia, las autoridades públicas consideran que la Directiva es un mero instrumento de consulta, más que un mecanismo dirigido a una implicación del público más plena y activa.
- En Rumania, hasta la fecha rara vez se ha ofrecido al público la oportunidad de formular observaciones oportunas y tampoco se responde a las observaciones, lo que manifiesta la necesidad de que se aplique la Directiva.
- En España, el cumplimiento formal no se ha traducido en una aplicación consecuente en la práctica. Los ciudadanos no conocen sus derechos y muchas veces no los ejercen.
- En Irlanda, con todo, el ministerio de Medio Ambiente ha preparado y repartido un documento detallado con las directrices sobre participación pública
- En Polonia, se ha progresado de modo importante en garantizar el cumplimiento de las disposiciones del derecho comunitario del medio ambiente en materia de participación pública. La población local y las organizaciones ambientales suelen participar en los procedimientos siempre que está reconocido el derecho de participación. El ministerio de Medio Ambiente ha

organizado formación en EIA e IPPC para funcionarios que han potenciado la participación pública.

Utilización de los tribunales:

- En Austria, la capacidad legal de las organizaciones ambientales es limitada y la participación pública de los ciudadanos y los derechos de acceso a la justicia son esencialmente inexistentes. Por ejemplo, la falta de medidas cautelares de suspensión en proyectos como carreteras o ferrocarriles federales, hace que los medios de recurso sean ineficaces.
- En Bélgica, el plazo para obtener una decisión del Consejo de Estado es de unos cinco años. Existe un procedimiento más rápido, pero es inaccesible a no ser que pueda demostrarse la existencia de un perjuicio personal, una exigencia que generalmente no pueden cumplir las organizaciones ambientales.
- En la República Checa, siguen existiendo dificultades, que se deben a que los tribunales no gestionan de modo coherente el menoscabo de los derechos de un particular y una asociación. Las organizaciones ambientales se ven obligadas a superar una exigencia: sólo pueden impugnar el carácter ilegítimo de una decisión si pueden demostrar que se ha producido una violación de sus derechos de procedimiento que pueda conducir a una decisión contraria a derecho. Esto pone el énfasis en las cuestiones de procedimiento, en lugar de hacerlo en las cuestiones sustantivas de protección del medio ambiente. Una dificultad adicional surge en relación con el proceso de EIA, que con arreglo al derecho interno checo concluye con un “dictamen” que sólo sirve de base para un ulterior permiso. Pero para los tribunales checos, un dictamen no es revisable. Aunque teóricamente se puede acudir al desagravio por mandato judicial, éste no puede obtenerse en procedimientos promovidos por

organizaciones. La consecuencia es que algunos procedimientos se han ganado cuando el proyecto que impugnaban estaba construido desde hacía tiempo.

- En Dinamarca, un tribunal exigió una nueva audiencia pública en el caso de una EIA relativa a un proyecto de carretera en un área natural protegida, al haberse impugnado la primera por deficiencias en su desarrollo. En general, se considera que hay medios de recurso adecuados. No obstante, es imposible conseguir un desagravio por mandato judicial. Es raro que las decisiones judiciales lleguen en el momento oportuno. La media de duración de las decisiones de los tribunales administrativos es de dieciocho meses a dos años. Se ha implantado una tasa de 500 DKK, que no parece haber reducido el número de demandas.
- En Francia, no se considera que existan remedios adecuados o efectivos para las insuficiencias en materia de participación pública. Los plazos para obtener una decisión, incluso en procedimientos administrativos, son de más de un año y sólo se puede suspender la decisión de una autoridad pública con un procedimiento de emergencia, lo cual es complicado.
- En Alemania, la exigencia a las organizaciones ambientales de que demuestren una "afectación subjetiva" en la práctica viene a negarles el acceso a la justicia. Incluso las organizaciones autorizadas (las que pueden demostrar que llevan activas un mínimo de cinco años) tienen acceso a la justicia únicamente haciendo referencia a derechos individuales. Los grupos ad hoc no tienen derecho a proceder judicialmente, ni siquiera en los tribunales administrativos.
- En Hungría, en varios procedimientos anteriores a 2004 se consideró en qué medida las ONG tenían capacidad legal en asuntos que no fueran relativos a EIA ni a IPPC. En 2004, el más alto tribunal promulgó un dictamen que ampliaba el ámbito



de capacidad legal a todos los procedimientos en los que participara la autoridad competente en materia de medio ambiente. En otros asuntos, ha quedado establecido que la capacidad legal de las ONG que no poseen miembros es la misma que la de las organizaciones con miembros y se dictaminó que las deficiencias existentes en el procedimiento de consultas públicas en el proceso de EIA equivalían a una violación sustantiva del derecho, que producía la anulación de la decisión de la EIA.

- En Irlanda, la afirmación del gobierno de que la normativa existente transponía adecuadamente la Directiva, fue puesta a prueba y rechazada por los tribunales. Actualmente se intenta probar hasta dónde llega el efecto directo de la Directiva.
- La Asociación Ornitológica Eslovena, una de las mayores organizaciones de conservación de la naturaleza de Eslovenia, emprendió un procedimiento importante relativo a un parque eólico para la producción de electricidad. Al no tener estatus oficial de entidad de utilidad pública, esta ONG no puede acudir a los tribunales, por los motivos que se describen a continuación. Este asunto está en trámite. *Umanotera*, la Fundación para el Desarrollo Sostenible de Eslovenia, emprendió otro procedimiento ante el Tribunal Constitucional. En él se solicitaba la revisión de la constitucionalidad de una resolución del gobierno sobre proyectos nacionales de desarrollo. *Umanotera* alegaba incumplimiento de las normas en materia de EIA así como de la Constitución. El Tribunal constitucional desestimó la demanda, alegando no tener jurisdicción en materia de resoluciones.

La puesta en práctica del derecho de recurso contra las decisiones adoptadas después de un proceso de participación pública, también ha planteado dificultades:

- En Suecia, el acceso de las organizaciones ambientales a la justicia, fue reconocido en 1999 en lo relativo a algunas de las decisiones adoptadas con arreglo al Código del Medio Ambiente. Al aplicar la Directiva EIA y el Convenio de Aarhus, se demostró que la interpretación inicial del gobierno sobre el alcance de los derechos de recurso con arreglo a las normas precedentes, era excesivamente generoso. Un recurso interpuesto por una sección local de SSNC, la mayor organización ambiental de Suecia y miembro del EEB, produjo una decisión del tribunal superior que demostró que la norma del Código del Medio Ambiente no cubría la posibilidad de recurso frente a algunos tipos de decisión con arreglo al código citado, que debería estar cubierta con arreglo a la Directiva sobre EIA y al Convenio de Aarhus. Tras recibir críticas de fuentes muy variadas (juristas especialistas en derecho del medio ambiente, la Agencia sueca de Protección del Medio Ambiente y las organizaciones ambientales), el gobierno revisó la propuesta y amplió el derecho de recurso. Los cambios siguen en vigor actualmente. Pero sigue siendo objeto de debate en qué medida las normas que instrumentan el acceso a la justicia en otras leyes van lo suficientemente lejos (por ej. si cubren adecuadamente las decisiones relativas al planeamiento). SSNC ha interpuesto otro recurso sobre este punto.
- En Suecia se está haciendo uso asimismo de nuevas posibilidades de recurso contra licencias otorgadas con arreglo a leyes diferentes del Código del Medio Ambiente. Se espera que el conocimiento de la posibilidad de recurso contra las decisiones citadas conduzca a las autoridades implicadas a ser más cuidadosas con las decisiones que toman.

### **1.8.2 Presentaciones en el marco del Seminario**

Franziska Mischek, de UfU (Alemania), introdujo el debate. La participación pública en la toma de decisiones en materia de medio

ambiente no es un instrumento nuevo, aunque siga siendo problemática su aceptación. En Alemania, por ejemplo, la aplicación del artículo 3.7 de la Directiva limita las oportunidades de participación pública a las organizaciones ambientales que hayan estado inscritas durante tres años.

Para acelerar el proceso de toma de decisiones, por ejemplo en cuestiones de planeamiento, se ha tendido de modo visible a restringir la participación pública. Por ejemplo, los plazos límite para la presentación de objeciones a los proyectos de infraestructuras se han recortado a la mitad. Como generalmente, la participación e los procesos previos a una decisión es un prerequisite para poder impugnar ante los tribunales esa decisión ulteriormente, las restricciones a la participación pública tienen también el efecto de restringir el acceso a la justicia. ¿La participación pública se está convirtiendo progresivamente en una mera formalidad? Si la participación pública se convierte progresivamente para las autoridades públicas en una serie de exigencias que hay que cumplir en lugar de ser una oportunidad para buscar el beneficio de las opiniones del público y de las organizaciones ambientales que lo representan, los ciudadanos por su parte, cada vez serán más reticentes a hacer el esfuerzo de participar en procedimientos públicos. Esto no se alinearía con las intenciones de la Directiva de la UE ni del Convenio de Aarhus.

Seguidamente, Thomas Alge de la Red Justicia & Medio Ambiente, describió el trabajo de la Red. La Red constituye una iniciativa relativamente nueva, que en estos momentos tiene miembros en diez países, ante todo en Europa Central, de los cuales no todos son miembros de la Unión Europea (Austria, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Croacia, Macedonia, Rumania, Estonia y los Países Bajos). Entre otras actividades, la Red ha desarrollado estudios de casos y análisis de la participación pública y de la adaptación de Aarhus en los países en los que desarrolla su actividad. Uno de los temas focales de estos estudios han sido los

proyectos de transporte (infraestructuras). En el análisis de Justicia y Medio Ambiente se identifican varias dificultades clave. El coste de los conocimientos técnicos es alto y los plazos para la participación pública muchas veces son demasiado cortos. No todos los documentos necesarios están disponibles, o el coste de obtenerlos puede resultar elevado. También hay veces que existe demasiada documentación disponible, y analizarla puede resultar abrumador. A menudo las observaciones que se formulan en el proceso de participación pública no se reflejan en la decisión, sin que se expresen claramente los motivos de desacuerdo de la autoridad pública con las observaciones. A veces, la consideración de los comentarios realizados durante el proceso de participación pública, parece una mera formalidad. Haciéndonos eco del argumento de Franziska Mischek, cuando se restringe el público que puede participar, esto también produce el efecto de recortar la participación pública y el correspondiente derecho de acceso a la justicia. La capacidad legal de entablar un recurso también puede verse limitada en términos prácticos por los trámites, como las tasas (aunque sean nominales) que hay que pagar para ello. Desde el punto de vista jurídico, se puede limitar la capacidad con el establecimiento de criterios que pocas organizaciones satisfacen. En particular, hay que examinar con cuidado la interpretación de “público interesado”. En la práctica, muchas veces los grupos como las asociaciones de vecinos quedan excluidos. También se limita el tipo de cuestiones que pueden suscitar los grupos. Las cuestiones relativas a las molestias pueden suscitarse, pero no el incumplimiento del derecho comunitario. Este último está cubierto por otros procesos, que generalmente son inadecuados. Y por lo general no se puede acudir al desagravio por mandato judicial, lo que implica que se pueden plantear ante un tribunal las deficiencias en el proceso de participación pública, pero no pueden modificarse los procesos subyacentes de toma de decisiones, para que puedan resolverse esas deficiencias.

## Cuestiones suscitadas durante el debate

- ¿Cuál es la diferencia entre consulta y participación? Conforme a derecho, la consulta es el derecho a ser escuchado, sobre la base de una publicación previa y de una información adecuadas. La participación implica en mayor medida un papel en la toma de decisiones, tal vez incluso en todo, salvo la votación. Los artículos sobre participación pública del Convenio de Aarhus implican claramente consulta. Pero el artículo 6 del Convenio no limita a las partes cuando se trata de dar todo su alcance a estas disposiciones, incluida la votación. Se aportó el ejemplo de la decisión adoptada por referéndum en Suiza. En una interpretación adecuada, la participación pública es algo así como una aventura compartida con la autoridad pública afectada. Véanse los considerandos del Convenio de Aarhus en apoyo de esta aseveración.
- La tendencia actual de uso creciente de las consultas por internet se acoge favorablemente pero también preocupa. Este tipo de consultas no sustituye al diálogo directo entre los ciudadanos y los responsables de la toma de decisiones. La información anónima con que se responde a las consultas de Internet tampoco es bien recibida y deberían prohibirse. Las respuestas anónimas están por definición desprovistas de información sobre quién las elabora y qué interés podría tener éste en la decisión.
- Otra tendencia es el uso de las asociaciones público-privadas para evitar las exigencias de la participación pública. Pero no está claro en qué casos estas asociaciones no tendrían que cumplir con las exigencias de la Directiva
- ¿Qué experiencia existe con la participación pública en el contexto de la Directiva IPPC?
- ¿Existe alguna buena práctica de los promotores o de los que respaldan los proyectos, en materia de respuesta cuidadosa a

los comentarios del público? Sí, en Suecia hay un ejemplo: son las respuestas de la autoridad responsable de las carreteras a los comentarios del público.

- Las preocupaciones expresadas por oradores anteriores sobre el peligro de que la participación pública se convierta en un ejercicio de marketing tuvieron eco. Además, la participación pública no es algo sencillo y sería útil una mayor capacitación. Es esencial que la participación se inicie con la suficiente antelación dentro del proceso.
- Sería útil una evaluación sistémica, tal vez por medio de un órgano de supervisión independiente.

## **Recomendaciones**

- (1) Comités de seguimiento de la participación pública en todos los países y a escala de la UE.
- (2) Sensibilización dirigida a los ciudadanos y formación para un uso efectivo de los derechos de participación pública.
- (3) Formación y capacitación para los funcionarios y los ciudadanos.
- (4) Establecer salvaguardas que garanticen que las autoridades públicas toman en cuenta los comentarios del público de modo sustantivo en la toma de decisiones
- (5) Exigir que la información esté disponible en plazos razonables, para permitir al público el suficiente tiempo para informarse y prepararse y participar de modo eficaz. Los plazos actuales apenas cumplen esas condiciones.
- (6) Exigir medidas más proactivas para informar al público, por ej. por medios electrónicos, de las oportunidades de participación
- (7) Que los procedimientos de información sean de comprensión más fácil para el ciudadano
- (8) Garantizar el derecho de participación de los grupos ad hoc.

- (9) Que los tribunales y las autoridades administrativas apliquen directamente el Convenio de Aarhus y las Directivas cuando estos actos entren en conflicto con el derecho interno o no sean objeto de una aplicación plena por parte del derecho interno.

## **1.9 EL ACCESO A LA JUSTICIA: EL TERCER PILAR DEL CONVENIO DE AARHUS**

### **1.9.1 Respuestas del estudio**

El estudio también investigó las perspectivas adoptadas por las organizaciones ambientales (ECO) sobre la necesidad de proponer la directiva relativa al acceso a la justicia en asuntos medioambientales. La propuesta de la Comisión se ha atascado en el Consejo de Medio Ambiente donde la mayoría de los Estados miembros han afirmado que, simplemente, la directiva no es necesaria. El estudio demuestra que las organizaciones ambientales tienen una opinión distinta.

El estudio muestra un fuerte apoyo a la directiva y la opinión extendida de que la propuesta de directiva mejoraría el acceso a la justicia (Austria, Bélgica, Chipre, la República Checa, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Rumanía y Eslovenia). Varios informes indican claramente que la mera existencia de una directiva ayudaría, en particular al influir positivamente en la actitud de los tribunales en lo relativo al acceso a la justicia en asuntos ambientales. Las acciones en asuntos no considerados necesariamente dentro del derecho ambiental (p. ej., el ruido, la ordenación del territorio) podrían tener también más oportunidades basándose en la definición de derecho medioambiental de la propuesta de directiva. La propuesta de directiva podría conducir al requisito de introducir elementos de capacitación en los procedimientos nacionales, tales como exenciones de tasas para los demandantes de las ONG.

- En algunos Estados miembros, como Portugal, la ley permite ya que cualquier ciudadano u ONG interponga una acción judicial para defender un interés ambiental.
- Se considera que Hungría cumple ya substancialmente los requisitos de acceso a la justicia del Convenio de Aarhus. El defecto clave identificado atañe al sistema actual de honorarios de los expertos de alto nivel en procedimientos judiciales sobre asuntos ambientales.

Entre los cambios concretos mencionados más a menudo que la propuesta de directiva podría conllevar para mejorar el acceso a la justicia están la reducción de los costes de los procedimientos jurídicos y el reconocimiento de los derechos de las organizaciones ambientales a entablar recursos que impugnen el incumplimiento del derecho medioambiental de la Unión Europea a escala nacional.

- En Francia se requiere una representación legal profesional para acudir ante los tribunales superiores. Los costes de representación pueden ser prohibitivos, algo que la propuesta de directiva pretende tratar.
- En el Reino Unido, el riesgo de tener que sufragar las costas legales del contrario funciona como un factor disuasorio importante de la actuación judicial.
- En Eslovenia, las posibilidades del público y de las organizaciones ambientales que cuestionan las violaciones del derecho medioambiental por parte de las autoridades públicas son muy escasas. La dificultad radica en que las normas que regulan la capacidad jurídica son muy restrictivas. La ley permite que las organizaciones ambientales participen en procedimientos administrativos o judiciales si han obtenido el estatus de ONG que actúe en interés público. Sin embargo, se exige una auditoría financiera anual para obtener este estatus. En la práctica, este requisito es un obstáculo substancial. La auditoría es costosa y es una carga que no se les impone a las



compañías. La ley eslovena exige una auditoría financiera anual solamente para los negocios con más de cincuenta empleados. Ninguna organización ambiental eslovena emplea a más de cincuenta personas. Como resultado de esto y de otras restricciones de la ley, solamente han obtenido el estatus de organización que actúe en interés público cerca de diez grupos de conservación de la naturaleza y ninguna organización de protección del medio ambiente. En términos prácticos, esto significa que las organizaciones ambientales no tienen actualmente acceso a la justicia.

- En Suecia, la directiva mejoraría el acceso de las organizaciones a la justicia, puesto que el código ambiental actual excluye del acceso a la justicia a las organizaciones ambientales sin miembros votantes (WWF y Greenpeace, por ejemplo).
- En Irlanda, la directiva propuesta ampliaría la capacidad legal y permitiría impugnar por motivos de forma y de fondo. Éste no es actualmente el caso, por ejemplo, de la revisión judicial de una decisión de una Comisión de Planificación, donde sólo se pueden examinar las cuestiones formales.
- En Polonia, la directiva propuesta mejoraría el acceso a la justicia para las organizaciones ambientales en los casos en que actualmente no se garantiza: en los procedimientos medioambientales para los que las leyes en vigor no requieren la participación del público.

Sin embargo, el acceso eficaz a la justicia requiere más que la directiva propuesta en su forma actual. El acceso a la justicia se beneficiaría del desarrollo de los artículos 9.4 y 9.5 del Convenio de Aarhus, esto es, el establecimiento de calendarios y medidas prácticas para superar las barreras financieras y otras.

- Pero poco haría la directiva propuesta para tratar el largo tiempo que se tarda a menudo en obtener una decisión.

- Y tampoco ayudaría a tratar la cuestión de la financiación, en los asuntos que conllevan un coste elevado del peritaje técnico necesario.

Se reconoce que la solución de algunas barreras para acceder a los tribunales, por ejemplo, la falta de recursos humanos y financieros, no es de naturaleza exclusivamente legal.

El estudio también preguntaba si cabía la posibilidad de que una directiva débil pudiera conducir a un retroceso en cuanto a los derechos existentes y qué preocupación suscitaba. Las respuestas mostraron que en algunos países existe este riesgo.

- En Estonia, los tribunales han aplicado directamente los requisitos de acceso a la justicia del Convenio al no existir en el derecho interno. Se ha garantizado a las organizaciones ambientales una amplia legitimación sin ninguno de los criterios limitadores de la directiva propuesta (entidad legal, actividad durante tres años, informe anual, estructura de la organización). La introducción de estos criterios dañaría sobre todo a las organizaciones más pequeñas, locales y a las más recientes, precisamente las organizaciones ambientales que a menudo están más capacitadas para proteger los intereses ambientales en situaciones locales específicas. Aunque la propuesta de directiva permite a los Estados miembros ser más laxos al establecer tales criterios, es de esperar que Estonia, como otros países de la Unión Europea, opte por una transposición exacta.
- En Hungría, este riesgo está presente, como resultado, por suerte, de la situación actual en que el acceso a la justicia en asuntos medioambientales está bastante bien desarrollado y no hay obstáculos procesales importantes para que las ONG o el público acudan a los tribunales.
- En Polonia, la directiva propuesta incluye requisitos formales para el acceso a la justicia que no existen en el derecho interno. Aunque la propuesta de directiva prevé solamente requisitos

mínimos, existe el riesgo de que desencadene la introducción de estos requisitos adicionales en el derecho interno. El riesgo existe, dadas las tendencias recientes en el derecho ambiental polaco a limitar los derechos del público y de las organizaciones medioambientales y a no avanzar más en las disposiciones ambientales nacionales de lo exigido por el derecho comunitario.

- En España, el retroceso ya es evidente. Muchas de las leyes ambientales de las comunidades autónomas preveían ya una legitimación procesal abierta y recientemente se han producido decisiones favorables de los tribunales, pero el legislador español se ha valido de algunos criterios de la directiva propuesta para limitar la legitimación. Por ejemplo, se ha restringido la legitimación a las ONG que cumplen requisitos tales como estar establecidas legalmente por lo menos con dos años de antelación para poder interponer una demanda y perseguir activamente los objetivos previstos en sus estatutos; exigir que los estatutos incluyan expresamente la protección del medio ambiente en general o de un elemento concreto del mismo, y exigir que una actividad conforme con los estatutos de una ONG tenga lugar en un territorio afectado por el acto u omisión impugnado.

En Suecia y los Países Bajos, donde el acceso a la justicia es en algunos aspectos más amplio que lo que la directiva requeriría, existe la preocupación de que los que son contrarios al acceso a la justicia de las organizaciones ambientales pudieran aprovechar la oportunidad para impulsar cambios que eliminaran el acceso a los derechos de justicia que sobrepasen la directiva. Esto es parte de una tendencia más general de los Estados miembros hacia la puesta en práctica de la equivalencia exacta en la aplicación. Este riesgo podría paliarse con los términos de la propia directiva, pero dada la renuencia del Consejo a avanzar en lo relativo a la directiva, es improbable que ésta se formule en términos que excedan las

disposiciones con más alcance que ya existen en algunos Estados miembros.

Otros no veían el retroceso como algo preocupante (Austria, Bélgica, Alemania e Italia):

- Eslovenia tiene que alcanzar todavía el nivel de acceso a la justicia que demanda la propuesta de directiva, así que en su caso no hay riesgo de retroceso.

Entre las preocupaciones específicas sobre la directiva, según esta propuesta, están los criterios para reconocer qué grupos tienen derecho a acceder a la justicia. Por ejemplo, imponer criterios geográficos podría significar que los grupos de ámbito nacional no podrían actuar a escala local ni regional. Los requisitos de contabilidad podrían introducir nuevas cargas administrativas para los grupos ambientales, más allá de lo que ahora exigen las autoridades nacionales. El propio concepto de reconocimiento podía ser utilizado de forma abusiva por las autoridades para bloquear el acceso a los tribunales.

Las respuestas del estudio concluyeron que en la mayoría de los Estados miembros no se ha alcanzado la conformidad con el tercer pilar del Convenio de Aarhus. Las barreras existentes significan que el público y las organizaciones ambientales en concreto, tienen poco margen de actuación cuando se trata de impugnar, por motivos de forma o de fondo, la legalidad de muchas decisiones importantes desde el punto de vista ambiental. El control judicial, en la medida que es posible, es a menudo ineficaz debido al tiempo necesario para obtener una decisión y a lo difícil que resulta obtener el efecto suspensivo. El coste de los procedimientos es otro factor importante que disuade a los particulares y a las ONG de emprender una acción legal.

## 1.9.2 Presentaciones del seminario

Pavel Cerny del Servicio de Derecho Medioambiental de la República Checa y la red Justicia & Medio ambiente abrieron la sesión con una presentación. La propuesta de directiva sería una evolución útil y positiva porque otorgaría al acceso a la justicia una base jurídica general en el derecho de la Unión Europea. Tal base jurídica podría cambiar la interpretación que tienen los tribunales de los derechos de los ciudadanos y de sus organizaciones cuando se trata de interponer acciones. Incluso aunque una base jurídica como esta en el derecho de la Unión Europea, no exigiera ningún cambio en los regímenes jurídicos nacionales, podría tener un impacto positivo, al influir en los Estados miembros haciendo que cambiaran sus propias normas procesales, de modo que fueran menos restrictivas en cuanto al acceso a los tribunales nacionales. La existencia de tal base jurídica en el derecho comunitario podría proporcionar a los ciudadanos y las organizaciones ambientales, un argumento para instar a los gobiernos y a los parlamentos nacionales a que hicieran posible un mayor acceso a la justicia, por ejemplo, reduciendo las barreras de los costes. En los aspectos negativos, la propuesta introduce una definición de «entidades cualificadas» que tendrían derechos de acceso, que es problemática. Los criterios incluidos en la propuesta podrían producir el efecto de reducir el acceso a la justicia en algunos casos y en algunos países. Sería preferible sustituir las «entidades cualificadas» por «público interesado». El balance de la directiva de acceso a la justicia es que aportaría mejoras. Es una oportunidad, con riesgos, y las organizaciones ambientales deberían apoyarla a condición de que se hagan algunas mejoras en la propuesta.

### Asuntos surgidos en la sesión

- Algunos participantes estuvieron de acuerdo en que era razonable anticipar que en sus países, la propuesta se utilizaría para limitar, más que para extender, el acceso a la justicia.

- En otros Estados miembros, la directiva sería un correctivo útil para las interpretaciones actuales del derecho interno que restringían el acceso a la justicia, particularmente en los asuntos relativos a la participación pública.
- La directiva de acceso a la justicia traería mejoras. Un ejemplo de mejora encontrada en la propuesta es la disposición sobre medidas cautelares. Su efecto normativo también se haría notar, pero esto no sería necesariamente positivo. Se efectuó una comparación con la Directiva de Responsabilidad Ambiental. Esta introdujo un alegato de cumplimiento con la autorización (*permit compliance defence*) que no existía en ciertos sistemas nacionales y actualmente se encuentra bajo presión para que acepte el alegato.
- Una cuestión que se suscitó fue: considerando la renuencia declarada de los Estados miembros a apoyar el acceso a la justicia, la directiva podría exigir una serie de procedimientos de infracción contra los países para hacerlos avanzar. Se recordó la declaración de la Unión Europea sobre la ratificación.
- Otra cuestión se refería al efecto directo del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus y en caso de que tal efecto existiera, a la necesidad de una directiva. Pero la cuestión del efecto directo puede no ser el problema verdadero. Más bien se trata de que un particular de un país de la Unión Europea pudiera invocar la disposición de acceso a la justicia.
- La Unión Europea es sin duda competente para actuar en lo relativo al tercer pilar de la directiva. La ratificación es, en efecto, una promesa de aplicación que se hace al resto de las Partes, tanto actuales como futuras.

## **Recomendaciones**

- (1) Adoptar la directiva propuesta, después de eliminar los criterios que han suscitado objeciones en cuanto a las «entidades cualificadas».
- (2) Los procedimientos de revisión interna previstos por la directiva propuesta deberían cumplir los criterios de los procedimientos medioambientales establecidos en el artículo 10 de la propuesta, tales como que su coste no sea prohibitivo, etc.
- (3) Eliminar las barreras prácticas a escala nacional para acceder a la justicia.
- (4) Hacer que sea más fácil obtener medidas cautelares.

### **1.10 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA SEGUIR AVANZANDO**

Mientras que la aplicación formal del primer pilar de la directiva parece satisfactoria, el estudio muestra que en cuanto al segundo pilar se está quedando atrás y está siendo incompleta. En ambos casos las dificultades en la aplicación práctica también son evidentes. Respecto al el tercer pilar, el estudio demuestra que se demanda una directiva sobre el acceso a la justicia.

Los Estados miembros deben:

- Abrirse al acceso a la justicia para facilitar un mejor cumplimiento del derecho medioambiental de la Unión Europea.
- Tomar medidas para reducir el tiempo que lleva obtener decisiones judiciales y cuasi judiciales, así como para reducir el coste de los procedimientos.
- Desbloquear las conversaciones en torno a la propuesta de directiva de la Unión Europea sobre acceso a la justicia.
- Actuar para reducir los costes de la participación pública.

- Ayudar a las autoridades públicas a facilitar la participación del público con programas de formación y apoyo de otro tipo para los funcionarios públicos.

La Comisión Europea debe:

- Asegurar una evaluación temprana de la puesta en práctica de la Directiva sobre Participación del Público.
- Paliar las limitaciones de recursos de la Comisión en lo relativo a la supervisión y al estímulo de la aplicación de la directiva.
- Proporcionar orientación sobre las cuestiones de copyright y otras que están surgiendo en distintos Estados miembros.
- Resistir a las presiones para que retire su propuesta sobre el acceso a la justicia.

El Parlamento Europeo debería:

- Insistir en que progrese la propuesta de directiva de acceso a la justicia de la Unión Europea.
- Supervisar de cerca el progreso en la puesta en práctica de Aarhus en la Unión Europea, poniendo especial atención en este momento en la Directiva relativa a la Participación del Público.

Se aconseja a las organizaciones medioambientales:

- Demandar la mejora de acuerdos prácticos sobre (por ejemplo) los horarios de apertura y el acceso electrónico —en vez del coste y la inconveniencia de las fotocopias.
- Apoyar iniciativas para reducir barreras (falta de expertos disponibles y coste de los expertos) a la participación del público.
- Dirigirse al ministro nacional de Medio Ambiente para exigirle que apoye activamente la directiva relativa al acceso a la justicia de la Unión Europea, y para que urja a la presidencia de la



Unión Europea a que relance el debate en el Consejo de Medio Ambiente.

- Utilizar argumentos basados en el Convenio de Aarhus y en las directivas en los conflictos jurídicos nacionales.

## **1.11 EL REGLAMENTO DE AARHUS DE LA UNIÓN EUROPEA**

La firma del Convenio de Aarhus por parte de la Comunidad Europea en 1998, obligó también a la Unión Europea a tomar medidas para aplicar las disposiciones del convenio a sus instituciones y organismos. La primera oportunidad de aplicar las exigencias del Convenio a las instituciones y organismos de la Unión Europea, por lo menos en lo concerniente al primer pilar sobre el acceso a la información, se presentó durante la adopción del primer instrumento jurídico obligatorio de la Unión Europea sobre acceso a los documentos, el Reglamento 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Pero este reglamento es un instrumento de aplicación general y no se refiere específicamente a la información medioambiental.

Es más, el Reglamento 1049/2001 tal como fue propuesto originalmente a mediados del año 2000, fue muy criticado por los periodistas, expertos legales en transparencia y otros, incluido el EEB. La crítica de este último se centró en que la propuesta de reglamento no conseguía incorporar las exigencias del convenio. El Parlamento Europeo respondió a las críticas a la propuesta original con enmiendas que consolidaban en gran medida dicha propuesta. El reglamento incorporó en última instancia un número significativo de estas enmiendas. Pero el esfuerzo de consolidación de las normas generales del reglamento dejaba poco margen para atender las exigencias específicas del convenio. En su lugar, el reglamento establecía que ello se hacía « sin perjuicio de los derechos de acceso

del público a los documentos que obren en poder de las instituciones como consecuencia de instrumentos de Derecho internacional (por ejemplo, el Convenio de Aarhus) o de actos de las instituciones que apliquen tales instrumentos» (art. 2.6). Así pues, la puesta en práctica del Convenio de Aarhus a escala europea quedó diferida.

El Reglamento 1049/2001 entró en vigor hacia finales del 2001, por lo menos en lo que concierne a las tres instituciones principales de la Unión Europea a las que se aplica (la Comisión, el Parlamento y el Consejo). Durante 2002, la Comisión —y más específicamente la Dirección General de Medio Ambiente— desarrolló una propuesta para aplicar los tres pilares del Convenio de Aarhus a todas las instituciones y organismos de la Unión Europea, no sólo a las tres instituciones principales de la Unión Europea a las que se dirigía el reglamento. En octubre del 2003, unos cinco años después de la firma del convenio en Aarhus, la Comisión presentó finalmente una propuesta de reglamento de aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones y los organismos de la Unión Europea (COM (2003) 622 final).

En septiembre del 2006, la Unión Europea adoptó el Reglamento 1367/2006 relativo a la aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones y organismos comunitarios. El reglamento entró en vigor el 28 de junio del 2007. Así, casi nueve años justos desde la firma del Convenio de Aarhus, la Unión Europea incorporó por fin las disposiciones del convenio para sus propias instituciones y organismos.

Las disposiciones del Reglamento 1367/2006 son más detalladas para el primer pilar, el acceso a la información medioambiental. Este reglamento representa una reparación parcial de los defectos de las normas generales del Reglamento 1049/2001. La información sobre el medio ambiente se define de modo que sigue exactamente la definición del Convenio de Aarhus. El reglamento también define el derecho medioambiental lo bastante ampliamente como para comprender la legislación relativa al medio ambiente de la Unión

Europea, ya esté adoptada de acuerdo con una base ambiental, de mercado interior u otra base jurídica del Tratado de la Unión Europea. El Reglamento 1367/2006 es aplicable a todas las instituciones y organismos comunitarios «excepto cuando actúen en ejercicio de poderes judiciales o legislativos». Con respecto al acceso a la información medioambiental, la excepción afecta solamente a los organismos cuando actúen en ejercicio de poderes judiciales (art. 2.1(c)). Esto es una mejora con respecto al alcance del Reglamento general 1049/2001, que se aplica sólo a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo y no a sus organismos subsidiarios ni a las agencias de la Unión Europea.

En coherencia con el Convenio de Aarhus, el Reglamento 1367/2006 también amplía el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente a «toda persona física o jurídica», donde el Reglamento 1049/2001 limita el derecho de acceso a los documentos a los ciudadanos o residentes de la Unión Europea.

Ambos reglamentos contienen medidas sobre la disponibilidad de los documentos en soporte electrónico y exigen registros. El Reglamento 1367/2006 requiere que la información sobre el medio ambiente que esté en poder de las instituciones y los organismos de la Unión Europea se haga accesible progresivamente en bases de datos electrónicas. El reglamento también especifica la información medioambiental que ha de estar disponible, lo que incluye «las medidas adoptadas en los procedimientos por incumplimiento del Derecho comunitario a partir de la emisión del dictamen motivado» (art. 4.2c).

En caso de que las instituciones o los organismos de la Unión Europea no tuvieran la información solicitada, deberán informar al solicitante «cuanto antes» y «a más tardar en el plazo de quince días hábiles» de qué organismo tiene la información, según su conocimiento, o bien transferir ellos mismos la solicitud. Esta

disposición sigue un requisito del Convenio de Aarhus y no se encuentra expresamente en el Reglamento 1049/2001.

El Reglamento 1367/2006 es más problemático al aplicar excepciones a las solicitudes de acceso a la información medioambiental. El reglamento opta por referirse a las normas generales del Reglamento 1049/2001, a pesar de las discrepancias entre el Reglamento 1049/2001 y el Convenio de Aarhus. El Reglamento 1049/2001 incluye una excepción relativa a «la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro». Esta excepción no se encuentra en el convenio. El Reglamento 1049/2001 también protege los intereses comerciales más ampliamente que el convenio. El Reglamento 1049/2001 contiene asimismo una excepción para «los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico», mientras que la excepción correspondiente del convenio es la de proteger «la acción de la justicia» y en el convenio no figura ninguna excepción en absoluto sobre el «asesoramiento jurídico». El Reglamento 1049/2001 tampoco contiene ninguna disposición para que las excepciones se interpreten de una manera restrictiva, según lo previsto expresamente por el convenio.

El Reglamento 1049/2001 también permite a los Estados miembros impedir la divulgación de un documento. El Reglamento 1367/2006 deja esta disposición intacta, aunque está en claro conflicto con el Convenio de Aarhus. Las disposiciones en materia de costes y las modalidades prácticas no se tratan explícitamente en el Reglamento 1367/2006. Estas materias se dejan al Reglamento 1049/2001 o a las normas de procedimiento de las diferentes instituciones y organismos de la Unión Europea.

El segundo pilar del Convenio de Aarhus, sobre la participación del público, se refleja resumidamente en el artículo 9 del Reglamento 1367/2006. Este artículo se ocupa de la participación del público relativa a los planes y programas concernientes al medio ambiente, pero guarda silencio en cuanto a las políticas. En conjunto, las

disposiciones reflejan las exigencias que hace el convenio sobre las oportunidades tempranas y efectivas de participación del público, aunque la conformidad con el convenio podría ser más precisa en algunos aspectos.

El Reglamento 1367/2006 también trata el acceso a la justicia, el tercer pilar del Convenio de Aarhus. Introduce un procedimiento para la revisión interna de los actos administrativos (y omisiones) realizados por las instituciones o los organismos de la Unión Europea. No obstante, sólo están legitimadas para efectuar una solicitud de revisión interna las organizaciones no gubernamentales (ONG) cualificadas, según los criterios enunciados en el artículo 11 del Reglamento 1367/2006. No hay ninguna disposición específica para la revisión interna por parte de particulares. El tercer pilar del convenio, sin embargo, parece requerir que el derecho de revisión también esté abierto a los particulares. En comparación con el Reglamento 1049/2001, los plazos para la revisión interna son más largos, doce o incluso dieciocho semanas comparadas con quince días laborables. El convenio requiere que la revisión sea diligente. El Reglamento 1367/2006 también permite que las ONG entablen procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas después de la conclusión del proceso de revisión interna. Pero existen dudas sobre si las disposiciones de acceso a la justicia del Reglamento 1367/2006 proporcionarán verdaderamente acceso al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, incluso en el caso de las ONG.

El Reglamento 1367/2006 acaba de comenzar a aplicarse y su alcance e impacto no se han probado todavía; aparte, la Comisión ha emprendido recientemente una revisión del Reglamento 1049/2001. Esta revisión lleva varios años de retraso, puesto que el Reglamento solicitaba a la Comisión que informase sobre su puesta en práctica para enero del 2004, y que a su vez formulara a continuación, dentro de un periodo razonable, propuestas de revisión. A principios de este año, la Comisión presentó un Libro Verde sobre la revisión del

Reglamento 1049/2001 y puso en marcha una consulta pública. La respuesta de la Oficina Europea del Medio Ambiente (EEB) al Libro Verde se puede encontrar en nuestro sitio web, <http://www.eeb.org/activities/transparency/EEB-position-access-to-documents-240707.pdf>

## 1.12 ANEXO 1 PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO

### AUSTRIA

Thomas ALGE  
Head, Environmental Law  
ÖKOBURO - Coordination office of Austrian Environmental  
Organisations  
Volksgartenstrasse 1  
A-1010 VIENNA  
Austria  
Tel: +43 1 524 9377/15 Fax: +43 1 524 9377/20  
e-mail: [thomas.alge@oekobuero.at](mailto:thomas.alge@oekobuero.at)  
website : [www.oekobuero.at](http://www.oekobuero.at) - [www.justiceandenvironment.org](http://www.justiceandenvironment.org)

### BÉLGICA

Erik GRIETENS  
BBL - Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen  
Tweekerkenstraat 47  
B-1000 BRUSSELS  
Belgium  
Tel: +32 2 282 1734  
e-mail: [erik.grietens@bbvlv.be](mailto:erik.grietens@bbvlv.be)  
website: [www.bondbeterleefmilieu.be](http://www.bondbeterleefmilieu.be)

### REPÚBLICA CHECA

Pavel ČERNÝ  
EPS - Ekologický právní servis - Environmental Law Service  
Dvorákova 13,  
602 00 BRNO,  
Czech Republic  
Tel: +420 545 575 229 Fax: +420 542 213 373  
e-mail: [pavel.cerny@eps.cz](mailto:pavel.cerny@eps.cz)  
website : [www.eps.cz](http://www.eps.cz) - [www.justiceandenvironment.org](http://www.justiceandenvironment.org)

## CHIPRE

Costas OROUNTIOTIS  
Assistant Director  
TERRA CYPRIA  
POB 257  
362 LIMASSOL  
Cyprus  
Tel : + 357 253 58 632 Fax : + 357 253 52 657  
e-mail : [corountiotis@terracypria.org](mailto:corountiotis@terracypria.org)

## DINAMARCA

Jens la COUR  
European and Environmental Officer  
DANISH SOCIETY FOR NATURE CONSERVATION  
(Danmarks Naturfredningsforening)  
Masnedøgade 20  
DK-2100 COPENHAGEN Ø,  
Denmark  
Tel.: + 45 39 17 40 57  
e-mail: [jlc@dn.dk](mailto:jlc@dn.dk)

## ESTONIA

Kärt VAARMARI  
Estonian Fund for Nature - Eestimaa Looduse Fond  
POB 245  
TARTU 50002  
Estonia  
Tel: +372 742 8443 Fax: +372 742 8166  
e-mail: [kart@elfond.ee](mailto:kart@elfond.ee)  
website : [www.elfond.ee](http://www.elfond.ee) – [www.justiceandenvironment.org](http://www.justiceandenvironment.org)

## FRANCIA

Sophie BRINGUY  
Chargée de mission –réseau juridique  
France Nature Environnement  
10, rue Barbier  
72000 LE MANS  
France  
Tel : +33 2 4387 81 77 Fax : +33 2 43 24 93 66



e-mail : [juridique@fne.asso.fr](mailto:juridique@fne.asso.fr)

## ALEMANIA

Franziska MISCHEK and Dorothee DICK  
Environmental Law & Public Participation Department  
Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. –UfU (Independent  
Institute for Environmental Concerns)  
Greifswalder Str. 4  
10405 BERLIN  
Germany  
Tel: +49 (0)30/ 428 499 3-33 Fax: +49 (0)30/ 42 800 485  
e-mail: [franziska\\_mischek@ufu.de](mailto:franziska_mischek@ufu.de)  
website : [www.ufu.de](http://www.ufu.de)

Miriam DROSS  
Ökoinstitut e.V. (Institute for Applied Ecology)  
Novalisstr. 10  
10115 BERLIN  
Germany  
Tel : + 49 30 280 486-60 Fax : + 49 30 280486-88  
e-mail : [m.dross@oeko.de](mailto:m.dross@oeko.de) website : [www.oeko.de](http://www.oeko.de)

Silvia SCHÜTTE  
BUND -Friends of the Earth Germany  
Am Köllnischen Park 1  
10179 BERLIN  
Germany  
Tel: +49 30 275 86 573 ax: + 49 30 275 86 440  
e-mail: [silvia.schuette@bund.net](mailto:silvia.schuette@bund.net) website : [www.bund.net](http://www.bund.net)

## GRECIA

Emilia LIASKA and Vassilis DOROVINIS  
Elliniki Etairia (The Hellenic Society for the Protection of the  
Environment & the Cultural Heritage)  
Tripodon Street 28  
10556 ATHENS  
Greece  
Tel: +302 1 0728 9667 ax: +302 1 0322 5240  
e-mail: [liaska@synigoros.gr](mailto:liaska@synigoros.gr) website : [www.ellinikietairia.gr](http://www.ellinikietairia.gr)

## HUNGRÍA

Csaba KISS  
Deputy Director  
EMLA  
Garay St 29-31  
1076 BUDAPEST  
Hungary  
Tel: +36 1 322 82 62 / 15 Fax: +36 1 322 84 62 / 12  
e-mail: [drkiss@emla.hu](mailto:drkiss@emla.hu) website : [www.emla.hu](http://www.emla.hu)

## IRLANDA

Michael EWING  
Senior Researcher  
Centre for Sustainability  
Institute of Technology  
BALLINODE  
Sligo  
Ireland  
Tel: +353 71 91 55 414  
e-mail: [ewing.Michael@itsligo.ie](mailto:ewing.Michael@itsligo.ie)  
website: [www.environmentaldemocracy.ie](http://www.environmentaldemocracy.ie)

## ITALIA

Sergio CANNAVÒ  
Legambiente Legal Affairs Department, Italy  
Centro di Azione Giuridica  
Legambiente Lombardia  
Via Mercadante 4  
20124 MILAN  
Italy  
Tel : +39 (0)245 475 777  
e-mail: [ceag@legambiente.org](mailto:ceag@legambiente.org)

## PAÍSES BAJOS

Ralph HALLO  
Brussels Strategics  
c/o European Environmental Bureau  
Tel: +31 6 215 987 04  
e-mail: [r.hallo@planet.nl](mailto:r.hallo@planet.nl)

## **POLONIA**

Magdalena BAR and Jerzy JENDROŃKA  
CPE - Centrum Prawa Ekologicznego - Environmental Law Center  
Uniwersytecka, 1  
50-951 WROCLAW  
Poland  
Tel: +48 71 34 102 34 Fax: +48 71 34 101 97  
e-mail: [cpe@eko.wroc.pl](mailto:cpe@eko.wroc.pl)

## **PORTUGAL**

Catarina Moreno PINA  
e-mail : [cat.moreno.pina@gmail.com](mailto:cat.moreno.pina@gmail.com)

## **RUMANIA**

BARTHA Zsuzsa  
Focus Eco Center – Romania  
e-mail: [bartha.zsuzsa@gmail.com](mailto:bartha.zsuzsa@gmail.com)

## **ESLOVENIA**

Tina DIVJAK  
Legal Adviser  
Legal Informational Centre for NGOs Slovenia  
Povšetova 37  
1000 LJUBLJANA  
Slovenia  
Tel: + 386 1 521 18 88 Fax: + 386 1 540 19 13  
e-mail: [tina.divjak@pic.si](mailto:tina.divjak@pic.si), [pic@pic.si](mailto:pic@pic.si)

## **ESPAÑA**

Jaime DORESTE  
Ecologistas en Acción  
Marques de Légnés 12  
E-28004 MADRID  
Spain  
Tel: + 34 91 522 64 26 Fax: +34 91 571 71 08  
e-mail: [internacional@ecologistasenaccion.org](mailto:internacional@ecologistasenaccion.org)  
website: <http://www.ecologistasenaccion.org>

Fe SANCHIS-MORENO  
Environmental Legal Adviser  
CalleCalvo Sotelo, 5. Esc. B – 7' Izq.  
E-39002 SANTANDER  
Spain  
Tel: +34 661 168 203  
e-mail : [sanchis.fe@sarenet.es](mailto:sanchis.fe@sarenet.es)

## SUECIA

Karolina ARDESJÖ LUNDÉN  
Legal Advisor  
Svenska Naturskyddsföreningen (Swedish Society for Nature  
Conservation)  
Asogatan 115  
Box 4625  
11691 STOCKHOLM  
Sweden  
Tel: +46 8 702 6533 Fax: + 46 8 702 0855  
e-mail: [karolina.ardesjo@snf.se](mailto:karolina.ardesjo@snf.se) website: [www.snf.se](http://www.snf.se)

## REINO UNIDO

James THORNTON  
ClientEarth  
Suite 307  
456-458 Strand  
LONDON WC2R 0DZ  
United Kingdom  
Tel: +44 7733 374254  
e-mail: [jamesthorntonuk@aol.com](mailto:jamesthorntonuk@aol.com)

## 1.13 ANEXO 2 REFERENCIAS

### SITIOS WEB ÚTILES

Eco-Forum Europeo

[www.participate.org](http://www.participate.org)

European Environmental Bureau (EEB)

[www.eeb.org](http://www.eeb.org)

Justice & Environment Network

[www.justiceandenvironment.org](http://www.justiceandenvironment.org)

UN ECE Aarhus Convention site

[www.unece.org/env/pp/](http://www.unece.org/env/pp/)

DG Environment Aarhus page

<http://ec.europa.eu/environment/aarhus/index.htm>

The Aarhus Convention Clearinghouse

<http://aarhusclearinghouse.unece.org/>

Access Initiative [www.emla.hu/taieurope](http://www.emla.hu/taieurope)

Ecosphere

[www.ecosphere.be](http://www.ecosphere.be)

ClientEarth

[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

### INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Convenio de Aarhus: <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>

Directiva 2003/4/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva del Consejo 90/313/CEE, DO L 41, 14.2.2003, p. 26: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0004:EN:HTML>.

Directiva 2003/35/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y al acceso a la justicia, las Directivas del Consejo 85/337/CEE y 96/61/CE, DO L 156, 25.6.2003, p. 17:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0035:EN:HTML>.

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente, COM (2003) 624 final, 24.10.2003:

[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003\\_0624en01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0624en01.pdf).

Decision on ratification by the EU, OJ L 124, 17.5.2005, p.1:-

[http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/dec\\_2005\\_370\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/dec_2005_370_en.pdf)

Reglamento (CE) N° 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, DO L 264, 25.9.2006, p. 13: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l\\_264/l\\_26420060925en00130019.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_264/l_26420060925en00130019.pdf).

Reglamento (CE) N° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, DO L 145, 31.5.2001, p. 43:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:EN:HTML>.

## LECTURAS SELECCIONADAS

*Access to Justice in Environmental Matters and the role of NGOs*

(Acceso a la Justicia en Asuntos de Medio Ambiente y el papel de las ONGs), De Sadeleer, Roller y Dross:-

[http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/accesstojustice\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/accesstojustice_final.pdf)

*Justice & Environment Network Aarhus 2006 Project:*

[www.justiceandenvironment.org/je-international/aarhus/](http://www.justiceandenvironment.org/je-international/aarhus/).

*Aarhus Compliance Committee report on the interpretation of Article 9.3 of the Aarhus Convention,*

[http://www.unece.org/env/documents/2006/pp/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.2\\_e.pdf](http://www.unece.org/env/documents/2006/pp/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.2_e.pdf), particularly paragraphs 16, 34-37

*'Justice & Environment Annual Work Plan 2006 International Research Topics'*, J&E:-

<http://justiceandenvironment.org/je-international/>

*'Environmental Democracy - An Assessment of Access to Information, Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters in Selected European Countries'*,

(Democracia medioambiental. Una evaluación del acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente en una selección de países europeos) de Ewing, Kiss,

Poltimae y Struminska:-

[http://www.emla.hu/img\\_upload/Oaa155da39c21509c55c587879f86484/TAI.pdf](http://www.emla.hu/img_upload/Oaa155da39c21509c55c587879f86484/TAI.pdf)

**APLICACIÓN EN ESPAÑA DEL  
CONVENIO DE AARHUS DESDE LA  
PERSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DE LAS  
DIRECTIVAS 2003/4/CE Y 2003/35/CE**

**Y**

**REFLEXIONES SOBRE LOS  
POSIBLES BENEFICIOS DE UNA DIRECTIVA  
COMUNITARIA  
RELATIVA AL ACCESO A LA JUSTICIA EN  
MATERIA AMBIENTAL**

**FE SANCHIS MORENO**

**Asesora Legal Ambiental**

**Tel.: (34) 661 168 203**

**Dirección de E-mail: [sanchis.fe@sarenet.es](mailto:sanchis.fe@sarenet.es)**

**Santander, septiembre-noviembre de 2007**



**Doña Alicia Camacho, Secretaría General Técnica del Ministerio de Medio Ambiente, 12 de noviembre de 2007:**

*“La Ley de Aarhus es una ley latente, más potencial que realidad en su aplicación”*

*“Falta mucha divulgación para que seamos conscientes de la importancia que tiene, está pasando como sordina”*

Mi agradecimiento a la información y colaboración facilitada por Susana Drake (MIMAM-Punto Focal de Aarhus), Rita María Rodríguez Robles (WWF/Adena), Jaime Doreste (Ecologistas en Acción), José Manuel Marraco Espinós (Greenpeace), Eduardo Salazar Ortuño (AJÁ), Marta Solar y Juan Antonio Gragera.

## 2 APLICACION EN ESPAÑA DEL CONVENIO DE AARHUS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA APLICACION DE LAS DIRECTIVAS 2003/4/CE Y 2003/35/CE Y REFLEXIONES SOBRE LOS POSIBLES BENEFICIOS DE UNA DIRECTIVA COMUNITARIA RELATIVA AL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL

### 2.1 INTRODUCCIÓN

Este breve informe sobre la aplicación en España del Convenio de Aarhus a través de la trasposición y cumplimiento de las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE viene a completar, en la parte referente a España, el Informe elaborado por la Oficina Europea del Medio Ambiente (EEB en sus siglas en inglés) en 22 países de la Unión Europea: *How far is the EU in applying the Aarhus Convention?*<sup>1</sup>, que evalúa la aplicación práctica del Convenio de Aarhus en 22 países de la Unión Europea mediante el análisis del cumplimiento de las dos directivas comunitarias aprobadas, hasta el momento, para garantizar la efectiva aplicación del Convenio en el territorio de la Unión.

Esta iniciativa del EEB se enmarca dentro del proceso continuado de evaluación de la aplicación del Convenio de Aarhus, cuyo próximo hito es la eval de la aplicación que se realizará durante la **Tercera Reunión de las Partes del Convenio** en base a los informes de cumplimiento que se hayan recibido.

El **artículo 10.2 del Convenio** exige a las Partes del Convenio mantener una continúa revisión de la aplicación del mismo en base a la comunicación regular de informes de cumplimiento. Esta obligación

---

<sup>1</sup> Traducción de la autora: ¿Hasta dónde está aplicando la Unión Europea el Convenio de Aarhus?

fue regulada por la Reunión de las Partes a través de las **Decisiones I/8 y II/10** que establecen los procedimientos a seguir para elaborar los informes y el formato de los mismos.

Los **informes nacionales de cumplimiento** deben prepararse dentro de un proceso transparente y de consulta con el público, por lo que deben contemplarse en su elaboración plazos suficientes para garantizar que el público hace sus aportaciones.

La **Secretaría del Convenio** elabora para cada reunión de las partes un **informe de síntesis**, en base a los informes recibidos, en el que se resume el progreso alcanzado, se identifican las tendencias más significativas, los retos y las posibles soluciones<sup>2</sup>.

Con vistas a asegurar el cumplimiento de la obligación de continua revisión de la aplicación del Convenio durante la próxima reunión de las partes, que tendrá lugar en Riga (Letonia) en junio de 2008, se decidió que la Secretaría del Convenio debe recibir los informes nacionales a más tardar el **14 de Diciembre de 2007**. Y con el fin de otorgar tiempo suficiente para la consulta al público, el Grupo de Trabajo de las Partes - responsable de supervisar las actividades del Convenio entre las reuniones de las partes - estableció que los borradores de los informes nacionales debían estar listos y accesibles al público el **14 de Septiembre de 2007**<sup>3</sup>.

Junto a los informes nacionales de cumplimiento las organizaciones internacionales, regionales y las organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades en las áreas de aplicación del Convenio tienen también la oportunidad de remitir sus propios informes sobre

---

<sup>2</sup> Informe de síntesis elaborado por la Secretaría para la Segunda Reunión de las Partes del Convenio de Aarhus celebrada en Almaty (Kazajstán) en mayo de 2005 accesible en: <http://www.unece.org/env/pp/reports%20implementation.htm>

<sup>3</sup> Información sobre la elaboración de los informes nacionales y calendario detallado para los informes nacionales que se presentarán en la Tercera Reunión de las Partes a celebrarse en Riga, en junio de 2008 en: <http://www.unece.org/env/pp/reporting%20features.htm#reportsmop2>

sus programas, las actividades o lecciones que han aprendido en el desarrollo de sus actividades relativas al Convenio.

La intención de este breve informe no es, en ningún caso, la de sustituir al informe nacional de cumplimiento que debe preparar España como parte del Convenio de Aarhus y cuya elaboración, al parecer, no se ha iniciado aún, sino la de apuntar y, en algunos casos, ejemplificar algunas cuestiones que pueden ayudarnos a comprender la situación actual de aplicación y a animarnos a actuar en la consecución de un ejercicio efectivo de los derechos de acceso a la información ambiental, participación en la toma de decisiones relativas a la aprobación de evaluaciones de impacto ambiental y de autorizaciones integradas, y de acceso a la justicia, regulados por las dos directivas comunitarias.

## 2.2 EL CONVENIO DE AARHUS Y LAS DIRECTIVAS 2003/4/CE Y 2003/35/CE<sup>4</sup>

El **Convenio de Aarhus** fue ratificado por España el 29 de diciembre de 2004, y entró en vigor el 29 de marzo de 2005<sup>5</sup>. Desde su publicación en el BOE, el 16 de febrero de 2005, es fuente directa de nuestro ordenamiento jurídico<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Texto extractado en parte de la publicación: Sanchis. F. *Resumen de la Guía sobre el Acceso a la Justicia Ambiental. Convenio de Aarhus*. Encartado en: Revista Abogados. Núm. 45. Consejo General de la Abogacía Española. Septiembre 2007.

<sup>5</sup> De acuerdo con lo establecido por el art. 20.3 del Convenio de Aarhus, esta es la fecha de su entrada en vigor en España, tal y como expresamente indica el instrumento de ratificación publicado en el BOE, y en contra de lo establecido por la exposición de motivos de la Ley 27/2006, que erróneamente menciona el día 31 de marzo como el de su entrada en vigor.

<sup>6</sup> Art. 96.1 de la Constitución española.

El Convenio de Aarhus es directamente aplicable desde su entrada en vigor. Supone obligaciones por sí mismo, reconoce y regula derechos para las personas, y debe ser respetado por todos los órganos del Estado incluidos los judiciales. Tiene un valor jerárquico superior a la ley pero no a la Constitución.

Así pues, desde su entrada en vigor, los derechos de acceder a la información, a participar en la toma de decisiones y acceder a la justicia en materia ambiental, ya regulados por nuestro ordenamiento, quedaron automáticamente ampliados por las disposiciones del Convenio de Aarhus.

Antes de la entrada en vigor del Convenio de Aarhus en España, el ámbito de ejercicio de los derechos de acceder a la información, de participar en la toma de decisiones ambientales y de acceder a la justicia, se vio ampliado gracias al efecto directo de las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

La "*Doctrina del efecto directo de las directivas*" establece, de forma resumida, que, bajo ciertas condiciones, cuando una directiva reconoce derechos a los particulares, el ejercicio de los mismos no se puede ver impedido por que el estado miembro omita su obligación de trasponer en plazo. Si esto llega a ocurrir, el particular en cuestión puede disfrutar de ese derecho invocando la aplicabilidad directa de la directiva ante la administración o los tribunales.

La **Directiva 2003/4/CE**, relativa al acceso del público a la información medioambiental, por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, debía ser incorporada a nuestro derecho interno antes del 14 de febrero de 2005. Por su parte, la **Directiva 2003/35/CE**, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE, debía haber sido transpuesta antes del 25 de junio de 2005.

### 2.2.1 La Ley 27/2006<sup>7</sup>

La **Ley 27/2006**, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, es la respuesta legislativa tanto a las obligaciones emanadas del Convenio de Aarhus como a la obligación de trasponer las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE. En ella se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, e incorpora a nuestro derecho interno las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

Entró en vigor el 20 de julio de 2006. Sin embargo, las disposiciones del Título IV - relativas al *acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales*- no entraron en vigor hasta el 19 de octubre de 2006. El objeto de esta ley es, según su preámbulo, *“definir un marco jurídico que a la vez responda a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio y lleve a cabo la transposición de dichas Directivas al ordenamiento interno”*. Tiene carácter de legislación básica, sin embargo, algunas de sus disposiciones sólo son de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos<sup>8</sup>. Deroga expresamente la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, y modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, así como la Ley 16/2002, de 1 de julio, sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

A continuación se resume en un cuadro la normativa aplicable en España al ejercicio de los tres derechos siguiendo el orden

---

<sup>7</sup> Texto extractado en parte de la publicación: Sanchis. F. *Resumen de la Guía sobre el Acceso a la Justicia Ambiental. Convenio de Aarhus*. Encartado en: Revista Abogados. Núm. 45. Consejo General de la Abogacía Española. Septiembre 2007.

<sup>8</sup> Art. 19 y disposiciones adicionales tercera, cuarta, quinta, séptima y octava.

cronológico de la fecha de su exigibilidad. Las disposiciones del Convenio prevalecen tanto sobre las dos directivas como sobre la ley.

<b>Norma</b>	<b>Aplicable desde</b>
Directiva 2003/4/CE	14 de febrero de 2005
<b>Convenio de Aarhus</b>	<b>29 de marzo de 2005</b>
Directiva 2003/35/CE	25 de junio de 2005
Ley 27/2006	20 de julio de 2006 y 19 de octubre de 2006 (título IV y disposición adicional primera)

### 2.2.2 Trasposición, implementación y cumplimiento de las dos directivas comunitarias

A continuación se analizan los aspectos más destacados de la aplicación de las dos directivas comunitarias, más en concreto, su trasposición, implementación y cumplimiento práctico.

Para analizar estos tres aspectos, y a falta del citado Informe Nacional de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, cuyo borrador ya debería estar abierto a consultas según el calendario establecido por el Grupo de Trabajo de las Partes del Convenio<sup>9</sup>, se tendrá en cuenta las siguientes fuentes de información:

- información accesible, en especial en red, relativa a normativa adoptada, análisis o datos oficiales sobre la aplicación del Convenio o de las dos directivas, sentencias, informes de distintas instituciones, incluyendo los del Defensor del Pueblo, y otros datos oficiales accesibles;
- informaciones suministradas por diversas organizaciones activas en el ejercicio de los tres derechos regulados y
- artículos, ensayos o libros publicados por el sector académico.

---

<sup>9</sup> Ver epígrafe 1.- Introducción.

## Directiva 2003/4/CE

### ▪ **Trasposición**

La **Directiva 2003/4/CE**, relativa al acceso del público a la información medioambiental, deroga la Directiva 90/313/CEE, y, como se mencionó con anterioridad, debía ser incorporada a nuestro derecho interno **antes del 14 de febrero de 2005**.

La falta de **trasposición** en plazo provocó la apertura de un procedimiento de infracción por parte de la Comisión Europea contra el Reino de España por “no comunicación” de la normativa nacional por la que se trasponía la directiva<sup>10</sup>.

La trasposición al derecho interno se llevó a cabo el 18 de julio de 2006 mediante la aprobación de la **Ley 27/2006**, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que entró **en vigor el 20 de julio de 2006**, salvo por las disposiciones del Título IV - relativas al *acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales* –, que no lo hicieron hasta el **19 de octubre de 2006**.

La Ley 27/2006 tiene carácter de legislación básica<sup>11</sup>, y deroga expresamente la Ley 38/1995, de 12 de diciembre. Hasta el momento parece que a la trasposición estatal sólo le ha seguido, en el ámbito autonómico, la aprobación en la Comunidad Autónoma de Andalucía de la Ley 7/2007, de 9 de julio, sobre Gestión Integrada de la Calidad

---

<sup>10</sup> Caso de no comunicación abierto contra 17 países respecto de la Directiva 2003/4/CE. A finales del 2005 se mantenían abiertos procedimientos contra 10 países, España entre ellos. Ver: Commission Staff Working Document: Seventh Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law 2005. – Pág. 27 – Accesible en: [http://ec.europa.eu/environment/law/pdf/7th\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/law/pdf/7th_en.pdf)

<sup>11</sup> Salvo por su art. 19 y disposiciones adicionales tercera, cuarta, quinta, séptima y octava que sólo son de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos.



Ambiental, que incorpora al ámbito territorial andaluz las disposiciones de la Directiva 2003/4/CE a través de la implementación realizada por la Ley 27/2006.

La aprobación de normativa autonómica o local específica es determinante para traducir al ámbito organizativo administrativo de las comunidades autónomas o de los ayuntamientos las exigencias de la Directiva. Es por esto, que es de esperar la adopción de nuevas disposiciones legales en el ámbito autonómico, e incluso local, como vía de garantizar un cumplimiento efectivo de la misma.

### ▪ Implementación

Si bien en general la **Implementación** se considera correcta desde el punto de vista formal - se recoge casi íntegramente el texto de la Directiva 2003/4/CE - hay una serie de cuestiones que podrían implicar distorsiones a la misma:

- Respecto a la excepción contemplada en el artículo 4.2.e) – derechos de propiedad intelectual -, la Ley 27/2006 añade a aquellos los derechos de propiedad industrial en su artículo 13.3.
- El artículo 4.3 de la directiva, relativo a la posibilidad para el Estado miembro de elaborar una lista públicamente accesible de criterios para que la autoridad aplique las excepciones, no se recoge en la Ley 27/2006.
- El artículo 5.2 de la directiva, relativo a la aplicación de contraprestaciones económicas por el suministro de la información, y que menciona expresamente que *"el importe de las mismas deberá ser razonable"*, tampoco se recoge en la Ley 27/2006.
- El artículo 6 de la directiva en conexión con el artículo 9.4 del Convenio de Aarhus que establece que los procedimientos de acceso a la justicia *"serán rápidos y gratuitos o poco"*

*costosos*", no se implementa correctamente en la Ley 27/2006. Los aspectos relativos al **excesivo tiempo** de los procesos, para los que podemos encontrar numerosos e inaceptables ejemplos de sentencias firmes relativas al acceso a la información ambiental que tardan en obtenerse incluso más de 6 años<sup>12</sup> y que dan buena cuenta de la importancia de este obstáculo en el ejercicio efectivo del derecho de acceder a la información, no están contemplados ni solucionados en ninguna forma por la Ley 27/2006. Así mismo, la Ley 27/2006 no establece disposiciones específicas para limitar la **onerosidad excesiva** de los procedimientos, por lo que se habrá de estar a lo ya regulado por la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Acceso Gratuito a la Justicia.

Mención a parte y específica exige el tema de la falta de respuesta a las solicitudes, lo que conocemos en nuestro derecho como "**silencio administrativo**", que en caso de producirse es siempre de carácter positivo. La Ley 27/2006 ha preferido pasar de puntillas sobre el tema y no regula expresamente, de forma clara para el público, cómo debe actuarse en el caso de que no se produzca ninguna respuesta a la solicitud presentada, por lo que será de aplicación la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Una vez más, se desaprovecha la ocasión para regular claramente las no por indeseables menos habituales situaciones de falta de contestación a una solicitud de información, en especial, cuando se dirigen a alguna autoridad no específicamente ambiental, o se producen en el ámbito local.

## ▪ Cumplimiento

En cuanto al **cumplimiento** en la práctica, hay que señalar la dificultad de evaluar el impacto real de la directiva al faltar datos

---

<sup>12</sup> Ver algunos ejemplos en: Sanchis, F. Spain Case 1 in: *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*. Pp: 191 – 195.

actualizados al respecto y al haberse producido la trasposición fuera del plazo establecido para ello.

La memoria *Medio Ambiente en España 2005*, elaborada por el Ministerio de Medio Ambiente, no incluye una evaluación específica del impacto de la Directiva, sin embargo, nos ofrece una visión muy positiva del ejercicio del derecho de acceder a la información ambiental mediante solicitud. Incluye información sobre las solicitudes de información ambiental recibidas y contestadas por los distintos ministerios, la administración ambiental de todas las comunidades autónomas y el Ayuntamiento de Madrid. Según esta memoria, todas las administraciones sobre las que informa contestan, mayoritariamente, dentro del plazo marcado por la Directiva, apenas se producen denegaciones de acceso y casi no se producen recursos ni quejas por la falta de acceso a la información mediando solicitud. La mayor parte de las solicitudes que se hacen por escrito no incluyen referencia legal alguna, y de las pocas que lo hacen, las menos aluden al Convenio de Aarhus o a la Directiva 2003/4/CE. ¿Podemos considerar esta visión tan positiva un reflejo real de la situación?

Es difícil contar con datos más actualizados, relativos al 2006 y 2007. Por ejemplo, podemos encontrar estadísticas relativas al número de solicitudes recibidas durante el 2006 por la Consejería de Medio Ambiente de Andalucía, pero no encontramos una estadística correlativa a la resolución de solicitudes de información para ese mismo período de tiempo<sup>13</sup>. El Servicio de Información y Documentación Ambiental de la Comunidad de Madrid facilita en su web un informe estadístico de demanda de información ambiental relativo al primer trimestre del 2006 en el que se incluye información

---

<sup>13</sup> Ver en:

[http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/menuitem.2d0dd65d4aa72c321914e90a821001ca/?ima\\_anho=2006&ima\\_tema=160001&ima\\_subtema=&ima\\_tabla=160012&vnnextoid=eb23c70df517a010VgnVCM1000000624e50aRCRD](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/menuitem.2d0dd65d4aa72c321914e90a821001ca/?ima_anho=2006&ima_tema=160001&ima_subtema=&ima_tabla=160012&vnnextoid=eb23c70df517a010VgnVCM1000000624e50aRCRD)

relativa a las resoluciones de las solicitudes, aunque no se hace mención alguna ni al Convenio de Aarhus, ni la Directiva 2003/4/CE, aunque sí a la Ley 38/1995<sup>14</sup>.

Un dato importante a tener en cuenta, es que no todas las administraciones tienen sistemas de registro de las peticiones recibidas por Internet, que son, de hecho, las más numerosas entre las peticiones recibidas por escrito. Ello implica que aquellas solicitudes realizadas por Internet a una autoridad que no tiene implantado un sistema de registro de solicitudes de información ambiental "on-line" no son consideradas solicitudes de información propiamente dichas, es decir, iniciadoras del procedimiento administrativo correspondiente, sino que son consideradas como meras consultas. Algunos portales informan cumplidamente de este aspecto a las personas solicitantes, mientras que otros no<sup>15</sup>. ¿Puede ser esta la razón de que numerosas solicitudes realizadas por este medio y que no han recibido cumplida respuesta no aparezcan después reflejadas en las memorias o informes de seguimiento?

La administración no ha realizado análisis o evaluaciones relativos a la implementación de esta Directiva o del Convenio de Aarhus. No se han preparado publicaciones dirigidas al público para darle a conocer la nueva formulación del derecho de acceso a la información. Tampoco se han preparado publicaciones dirigidas a los

---

<sup>14</sup> Servicio de Información y Documentación Ambiental de la Comunidad de Madrid. *Informe Estadístico de Demanda de Información Ambiental. Primer trimestre de 2006* :

<http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&blobkey=id&blobheadervalue1=filename%3DINFORME+ESTAD%3%8DS+TICO+I+TRIMESTRE+web.pdf&blobwhere=1158594138182&blobheadervalue1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application%2Fpdf>

<sup>15</sup> El Servicio de Información y Evaluación Ambiental de Andalucía, por ejemplo, si advierte de esta situación: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/menuitem.504860762adc832f99bea88060425ea0/?vgnextoid=6149d2d82b8ae010VgnVCM1000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=3259b19c7acf2010VgnVCM1000001625e50aRCRD>

responsables de dar respuesta a las solicitudes de información. A éste último respecto podemos mencionar únicamente la iniciativa del Centro de Investigación del Medio Ambiente, organismo autónomo de la Consejería de Medio Ambiente de Cantabria, que publicó en el 2006 una guía para las autoridades públicas de la Comunidad Autónoma sobre la aplicación del Convenio de Aarhus en el pilar del acceso a la información<sup>16</sup>.

Antes de la entrada en vigor del Convenio de Aarhus en España, European ECO Forum difundió una publicación sobre el Convenio<sup>17</sup>. Más recientemente, en septiembre de este año, la Asociación para la Justicia Ambiental (AJÁ) ha publicado con el Consejo General de la Abogacía Española una guía sobre el acceso a la justicia ambiental también relativa al Convenio de Aarhus y la normativa posteriormente adoptada<sup>18</sup>.

Por otro lado, si es posible encontrar diversas publicaciones relativas al Convenio de Aarhus y su normativa de desarrollo en el ámbito académico<sup>19</sup>.

A la vista de lo examinado, podemos apuntar que resulta difícil evaluar el impacto en la práctica de la Directiva.

---

<sup>16</sup> Salazar, E. *El Acceso a la Información en el Convenio de Aarhus. Guía para las Autoridades Públicas de Cantabria*. CIMA. 2006. Accesible en: [http://www.medioambientecantabria.com/colecciones/manuales/ampliar.php?Id\\_contenido=13806&Id\\_tipo=](http://www.medioambientecantabria.com/colecciones/manuales/ampliar.php?Id_contenido=13806&Id_tipo=)

<sup>17</sup> *¿Qué es el Convenio de Aarhus? Derechos ambientales para el público derivados del Convenio de Aarhus*. Accesible en: [http://www.participate.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=18&Itemid=50](http://www.participate.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=50)

<sup>18</sup> Sanchis, F. *Guía sobre el Acceso a la Justicia Ambiental – Convenio de Aarhus*. Consejo General de la Abogacía Española y Asociación para la Justicia Ambiental. 2007. Accesible en: <http://www.abogados.es/portalABOGADOS/archivos/ficheros/1193946142239.pdf>

<sup>19</sup> Destacamos las elaboradas por autores como García Ureta, A., Razquin Lizarraga, J.A. y Ruíz De Apodaca Espinosa, A., Salazar Ortuño, E. y Sanchis, F. y Peñalver i Calve, A.

Respecto al cumplimiento específico de algunas de las obligaciones establecidas para el mejor ejercicio de los derechos regulados por el artículo 3.1 de la Ley 27/2006 – derechos en relación con el acceso a la información ambiental-, si podemos decir, por ejemplo, respecto de la obligación de que existan listas unificadas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obra en su poder – art. 5.1. c) – que no es posible encontrar ninguna<sup>20</sup>; y respecto de la exigencia de que la información esté actualizada, que este es otro punto débil del cumplimiento de esta regulación – art. 5.2 – como se puede fácilmente comprobar navegando entre distintas páginas ambientales puestas a disposición del público por diferentes autoridades ambientales.

Una cuestión más a considerar en cuanto al cumplimiento efectivo, es el de la tutela judicial del ejercicio de este derecho. De las sentencias del Tribunal Supremo examinadas, ninguna hace referencia directa a la aplicación de esta Directiva ya que la misma es de exigido cumplimiento sólo desde el 14 de febrero de 2005, y ello no ha dado tiempo suficiente para que en nuestro sistema judicial se haya producido una sentencia firme, es decir, no recurrible.

Del examen de las sentencias del Tribunal Supremo relativas al acceso a la información desde el año 2003 hasta hoy, podemos destacar, dejando a un lado la cuestión del coste de los procesos, dos aspectos que pueden ayudarnos en el análisis de la situación de cumplimiento. El primero, es que la mayor parte de las sentencias tienen su origen en una solicitud realizada por una organización ambiental. El segundo, que el tiempo entre que se realiza la solicitud y se obtiene la sentencia firme va de 5 a 9 años.

Es pues perfectamente comprensible, que algunas organizaciones ambientales hayan decidido de plano no recurrir a la tutela judicial

---

<sup>20</sup> Si encontramos algo parecido elaborado por la Oficina de Información Ambiental en Cataluña, aunque no incluye a las autoridades regionales no ambientales.

para obtener la información que se les ha denegado, ya que obtener una información después de 5 años carece completamente de utilidad. Es por ello, que numerosas organizaciones no gubernamentales, amén de particulares, acuden al Defensor del Pueblo y a las figuras homólogas en las comunidades autónomas, para obtener la información a través de un procedimiento carente de coste. Como es sabido las resoluciones de estas instituciones no son vinculantes, sino que tienen el carácter de meras sugerencias, por lo que encontramos casos en que la administración denunciada suministra la información solicitada después de la intervención de las mismas, mientras que en otras ocasiones, continúa negándose a suministrar la información tras recibir sugerencia en el sentido de que permita el acceso<sup>21</sup>.

## ▪ Conclusiones

A tenor de todo lo expuesto, y resaltando la dificultad de evaluar apropiadamente el cumplimiento de la Directiva 2003/4/CE, si es posible, sin embargo, hacer algunas propuestas para mejorar la situación actual de forma que la información ambiental devenga accesible al público en la medida en que tanto el Convenio de Aarhus como la Directiva 2003/4/CE y la propia Ley 27/2006 pretenden para promover la consecución del desarrollo sostenible:

- Adopción de presupuestos adecuados para la aplicación de la Directiva y de su trasposición, la Ley 27/2006.

---

<sup>21</sup> Ejemplo de esto último es el caso resuelto en marzo de este año por el Defensor del Pueblo en el sentido de cursar sugerencia a la Secretaría General de Transportes del Ministerio de Fomento y la Autoridad Portuaria de La Coruña para que se revocuen la denegación y la desestimación, respectivamente, de las solicitudes de información y de los recursos de alzada presentados por WWF/Adena, dictándose resolución favorable al acceso en aplicación tanto del Convenio de Aarhus como de la Directiva 2003/4/CE.

- Información y formación del personal de las administraciones, y no sólo de las ambientales, sobre las obligaciones en materia de acceso a la información ambiental.
- Divulgación de información destinada a que el público puede entender fácilmente cómo ejercer el derecho de acceso a la información y establecimiento de los mecanismos adecuados para que reciba el asesoramiento necesario para ejercer su derecho de acceso.
- Adopción de medidas suficientes para que se de siempre respuesta a las solicitudes de información recibidas, de forma que desaparezcan las situaciones indeseadas creadas por la falta de respuesta a las mismas, por el “silencio administrativo”.
- Implantación de la organización administrativa interna necesaria para asegurar los flujos de información entre las distintas administraciones responsables y desde ellas hacia el público.
- Asegurarse de que el acceso a la tutela judicial cuando una solicitud es ignorada, denegada incorrectamente, o no tramitada de acuerdo a las disposiciones en vigor, resulta efectivo, que los plazos de obtención de una sentencia firme no recurrible son inferiores a seis meses, que su coste es perfectamente asumible por cualquier persona interesada en obtener dicha información, y que la misma es ejecutada inmediatamente consiguiéndose el acceso a la información solicitada.



## Directiva 2003/35/CE

### ▪ **Trasposición**

La **Directiva 2003/35/CE**, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE, debía haber sido transpuesta **antes del 25 de junio de 2005**.

En este caso también, la falta de **trasposición** en plazo provocó la apertura de un **procedimiento de infracción** por parte de la Comisión Europea contra el Reino de España por “no comunicación” de la normativa nacional por la que se trasponía la directiva<sup>22</sup>.

La trasposición al derecho interno se llevó a cabo el 18 de julio de 2006 mediante la aprobación de la **Ley 27/2006**, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que entró en vigor el 20 de julio de 2006, salvo por las disposiciones del Título IV - relativas al **acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales** -, que no lo hicieron hasta el **19 de octubre de 2006**. Como se indicó anteriormente la Ley 27/2006 tiene carácter de legislación básica<sup>23</sup>. El Título III se dedica a desarrollar el derecho de participación pública en asuntos de carácter ambiental regulado en el artículo 3.2. La **Disposición Final**

---

<sup>22</sup> Caso de no comunicación abierto por la Comisión contra 18 países respecto de la Directiva 2003/35/CE. De ellos 14 permanecían abiertos a finales del 2005, entre ellos contra el Reino de España. Ver: Commission Staff Working Document: Seventh Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law 2005. – Pág. 14 y 39 – Accesible en: [http://ec.europa.eu/environment/law/pdf/7th\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/law/pdf/7th_en.pdf)

<sup>23</sup> Salvo por su art. 19 y disposiciones adicionales tercera, cuarta, quinta, séptima y octava que sólo son de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos.

**Primera** viene a modificar el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. La **Disposición Final Segunda**, por su parte, modifica la Ley 16/2002, de 1 de julio, sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Cumplido el plazo de un año establecido por la **Disposición Final Quinta**, no se ha aprobado un **texto refundido** en el que se *"regularice, aclare y armonicen las disposiciones legales vigentes en materia de evaluación de impacto ambiental"*, por lo que sigue resultando bastante complicado, en especial para el público, pero no únicamente para el público, seguir adecuadamente la regulación vigente en materia de evaluación de impacto ambiental.

Tampoco se ha cumplido con la exigencia de **desarrollo reglamentario** establecida en la **Disposición Final Sexta**, respecto del artículo 16 – participación del público en la elaboración de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente – en el ámbito de la Administración General del Estado.

### ▪ Implementación

Si bien podemos considerar en general la **implementación** realizada por la Ley 27/2006 correcta desde un punto de vista estrictamente formal - se recoge casi íntegramente el texto de la Directiva 2003/35/CE – ello no se puede decir de las disposiciones relativas al acceso a la justicia.

Y así, resulta necesario resaltar que los artículos 3.7) y 4.4) de la Directiva 2003/35/CE en conexión con el artículo 9.4 del Convenio de Aarhus, por los que se establece que todos los recursos de acceso a la justicia regulados *"serán justos y equitativos, estarán sometidos al criterio de celeridad y no serán excesivamente onerosos"*, no se pueden considerar debidamente implementados por la Ley 27/2006, en especial en cuanto a los recursos contenciosos. Ya que la Ley hace simplemente una remisión a los procedimientos administrativos

y judiciales existentes<sup>24</sup>, y no establece disposiciones específicas limitando el excesivo tiempo que lleva obtener una sentencia judicial. Así mismo, tampoco establece disposiciones específicas para limitar la onerosidad excesiva de los procedimientos, por lo que habrá que estar a lo ya regulado por la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Acceso Gratuito a la Justicia.

Junto a lo anterior hay que subrayar que la implementación de “mínimos” realizada por la Ley 27/2006 requiere tanto de un desarrollo reglamentario ulterior en el ámbito estatal, como recoge la propia Ley para el caso de los procedimientos a seguir en la aprobación de planes, programas y disposiciones de carácter general, junto con la aprobación de un texto refundido sobre evaluación de impacto ambiental que ponga luz en el marasmo de normativa parcialmente modificada. Y en el ámbito autonómico, parece clara la necesidad de que se adopte normativa que implante los procedimientos a seguir, modificando la legislación existente o adoptándola, en caso de que no la hubiera. En este sentido, podemos mencionar, entre otras, las siguientes disposiciones adoptadas recientemente en distintas comunidades autónomas:

- Andalucía: Ley 7/2007 de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.
- Baleares: Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de Evaluaciones de Impacto Ambiental y Evaluaciones Ambientales Estratégicas en las Islas Baleares.
- Cantabria: Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado.
- Castilla La Mancha: Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha.

---

<sup>24</sup> Ver Título IV – Acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales de la Ley 27/2006.

- Navarra: Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental y Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 4/2005.

### ▪ Cumplimiento

Evaluar debidamente el **cumplimiento** en la práctica de la Directiva 2003/35/CE resulta, si cabe, más complicado que en el caso anterior debido a la escasez de información y datos adecuados para llevar a cabo esta tarea. Si es posible, sin embargo apuntar algunas cuestiones bastante evidentes:

- En el plano de la accesibilidad a la información sustancial pertinente relativa al procedimiento de toma de decisión abierto a la participación se han producido avances significativos. Y así, distintas fuentes confirman una mejora en el acceso a la información sobre propuestas de proyectos, solicitudes de autorizaciones de gestión integrada y propuestas de planes, en especial, cuando dicha información emana de las autoridades ambientales. Algunas organizaciones no gubernamentales se dicen mejor informadas, especialmente en la fase de consultas previas. A esto habría que añadir que mucha de esta información es accesible directamente a través de las páginas Web de algunas autoridades ambientales, y si bien podemos comprobar que no todas cumplen con pormenorizar, por ejemplo, la información relativa a los plazos de los períodos de consulta o en determinar ante quién se puede solicitar ampliación de la información disponible, es evidente que el flujo y la accesibilidad de la información al público ha mejorado.
- De nuevo hay que señalar que se echa en falta un esfuerzo por hacer fácilmente entendible al público cómo funcionan los procesos participativos y qué herramientas y oportunidades están a su disposición para participar. Una vez más falta información dirigida al público en la que se le informe de forma

claramente entendible acerca de su derecho a participar y de las condiciones y extensión del ejercicio de este derecho.

- Dos cuestiones se consideran “críticas” a la hora de garantizar una participación efectiva: la determinación de quién sea considerado “público interesado” y los “plazos suficientes” de tiempo para participar.

En cuanto al primero, cabe decir que ha sido una cuestión problemática en el pasado, y, al menos en lo referido a las organizaciones no gubernamentales de corte ambiental, parece que su inclusión dentro de la definición de “público interesado” pueda acotar mucho los problemas acaecidos en el pasado.

En cuanto a la cuestión del “plazo suficiente” para garantizar una participación efectiva, que en nuestra legislación fundamentalmente se limita a lo que en términos participativos se denomina “consulta efectiva”, cabe decir que los plazos vienen establecidos por la legislación básica estatal específica para cada tipo de procedimiento. Plazos que podrán variar, en el sentido de ser ampliados, en el ámbito competencial autonómico.

Usando a modo de ejemplo la referencia establecida por la legislación básica estatal podemos mencionar que el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, fija un período de información pública, en caso de no existir en el procedimiento sustantivo, de 30 días. Por su parte, la Ley 16/2001, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación establece un plazo de información pública no inferior a 30 días. La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente un plazo mínimo de 45 días. Por su parte, la Ley 27/2006, no establece ningún plazo concreto en la regulación que hace del derecho de participación pública en la elaboración de determinados planes, programas y disposiciones de

carácter general relacionados con el medio ambiente, postergando dichas concreciones a la elaboración de un reglamento, aplicable a los procesos competencia de la Administración General del Estado, dentro del año siguiente a su aprobación que aún no ha sido adoptado. Más recientemente, nos encontramos con el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, y que viene a establecer períodos de consulta pública de 6 meses. Finalmente, hay que señalar que a falta de regulación expresa del plazo para un período de información pública, es aplicable supletoriamente la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece un plazo no inferior a 20 días.

Por supuesto, la evaluación de si estamos o no ante plazos suficientes dependerá, en cualquier caso, de aspectos tales como que se conozca con suficiente antelación que el proceso de toma de decisión está en marcha, el volumen de información que se incluya en el procedimiento en cuestión, que la misma esté fácilmente accesible desde el mismo día en que se abre dicho período, incluso con anterioridad, este extremo puede solucionarse eficazmente a través de su disponibilidad en Internet y, por supuesto, de los medios y capacidad de quienes tomen parte en el mismo.

¿Se puede considerar un período de 30/20 días suficiente cuando dentro del mismo una persona tiene que:

- enterarse de que existe un proyecto, solicitud de autorización, propuesta de plan, etc. en período de información pública;
- obtener la información disponible;
- solicitar y recibir la información que consideren necesario para completar la que estaba disponible; y
- preparar sus alegaciones, sugerencias y comentarios, quizás consultando algún profesional o experto en determinados aspectos

Finalmente, la cuestión más importante a evaluar en cuanto al cumplimiento es si como consecuencia del proceso participativo la decisión final tomada por la administración ha mejorado en su contenido y ha tomado debidamente en cuenta las sugerencias, comentarios y alegaciones recibidas. No se han encontrado análisis o instrumentos dirigidos a evaluar este aspecto, que será sin embargo determinante a la hora de conseguir la implantación de prácticas y procesos participativos realmente eficaces.

### ▪ Conclusiones

La consecución de una participación pública efectiva pasa por un cambio importante de mentalidad tanto en la administración, como en la sociedad en general. Cambio que nos lleve a comprender, a integrar, que la participación pública viene a equilibrar los procesos de toma de decisión incorporando en los mismos, junto a los intereses económicos, los intereses sociales colectivos, entre los que se incluye el de preservar el medio ambiente. Estas son algunas propuestas cuyo cumplimiento contribuiría a mejorar la situación actual y avanzar en el logro de una participación más efectiva que nos acerque a la consecución del desarrollo sostenible:

- Adopción de presupuestos adecuados para la aplicación de la Directiva y de su trasposición, la Ley 27/2006.
- Formación del personal responsable de los procedimientos de toma de decisión sobre la legislación aplicable y sobre técnicas participativas adecuadas para optimizar los resultados de los procesos participativos.
- Información y formación para el público, para que puede entender fácilmente cómo ejercer el derecho a tomar parte en la toma de decisiones ambientales.
- Establecimiento de plazos verdaderamente suficientes para que se produzca una participación efectiva e implantación de

herramientas para que las decisiones finales incorporen realmente el fruto de la consulta pública.

- Capacitación y apoyo a la participación tanto del público en general, como de organizaciones ambientales, vecinales, y ciudadanas en particular.
- Asegurarse de que el acceso a la tutela judicial cuando el ejercicio del derecho a participar se impide u obstaculiza resulta efectivo, que los plazos de obtención de una sentencia firme no recurrible son muy inferiores a los actuales, evitando que la sentencia se produzca una vez que el proyecto, la autorización, etc., están ya en marcha o finalizados.

## **2.3 ¿UNA DIRECTIVA COMUNITARIA RELATIVA A LA JUSTICIA AMBIENTAL?**

A continuación se reflexiona sobre los posibles beneficios para la aplicación del Convenio de Aarhus en España de la existencia de una directiva comunitaria relativa al acceso a la justicia en materia ambiental<sup>25</sup>.

### **2.3.1 Acceso a la justicia ambiental en la Ley 27/2006**

La Ley 27/2006 no ha sido especialmente exhaustiva al regular los artículos del Convenio de Aarhus relativos al acceso a la justicia en materia ambiental.

---

<sup>25</sup> Parte de este apartado se ha extractado del epígrafe 6.- *Acceso a la justicia para la aplicación del derecho ambiental* – de la publicación: Sanchis, F. *Resumen de la Guía sobre el Acceso a la Justicia Ambiental. Convenio de Aarhus*. Encartado en: Revista Abogados. Núm. 45. Consejo General de la Abogacía Española. Septiembre 2007.



No establece procedimientos específicos cuando se produce una infracción, por acción u omisión, de la normativa ambiental aplicable, sino que regula lo que viene a denominar: "*acción popular en asuntos medioambientales*"<sup>26</sup>, que de hecho se traduce, simplemente, en otorgar a determinadas personas jurídicas legitimación, esto es, a reconocer legalmente su interés para recurrir actos u omisiones administrativas<sup>27</sup>.

Así prevé, que cuando se produzcan acciones u omisiones imputables a una autoridad pública que vulneren la normativa ambiental, las personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o de alguno de sus elementos en particular, que se hayan constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos, y que según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación u omisión administrativa<sup>28</sup> podrán recurrir dichas actuaciones u omisiones administrativas siguiendo los procedimientos regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, y del contencioso-administrativo, agotada la vía administrativa, regulado en la Ley 29/1998. Exceptúa de esta regulación los actos y omisiones que sean imputables a aquellas personas físicas o jurídicas que hayan asumido responsabilidades públicas, ejerzan funciones o presten servicios de carácter público relacionados con el medio ambiente<sup>29</sup>.

Las personas jurídicas que cumplan con los requisitos mencionados anteriormente tendrán derecho a la asistencia jurídica en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica

---

<sup>26</sup> Artículo 22 de la Ley 27/2006.

<sup>27</sup> Art. 23 de la Ley 27/2006.

<sup>28</sup> Requisitos establecidos por el art. 23.1 de la Ley 27/2006.

<sup>29</sup> Art. 22 in fine de la Ley 27/2006.

Gratuita<sup>30</sup>. Y esta regulación se completa con una lista abierta<sup>31</sup> de lo que se entiende por normas ambientales<sup>32</sup>.

Cabe decir que en cuanto a la denominada "*acción popular en asuntos medioambientales*", debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que en el ámbito administrativo la *acción popular o acción pública, "stricto sensu"*, es decir, la que puede ejercer cualquier persona, sola o en unión de otras, en beneficio de la comunidad, y en defensa de la legalidad, ya venía siendo reconocida en materia ambiental. Efectivamente, así lo hacen algunas normas sectoriales de ámbito estatal, y lo mismo ocurre en el ámbito autonómico, bien por medio de normas sectoriales, bien a través de normas ambientales generales<sup>33</sup>.

En segundo lugar, en lo tocante a los requisitos exigidos por la Ley 27/2006 a las personas jurídicas sin ánimo de lucro para poder ejercer la acción popular, si bien es cierto que el Convenio de Aarhus contempla la posibilidad de que el derecho interno de cada Parte hubiese establecido requisitos para que una persona u organización no gubernamental ambiental – "miembros del público" – pudieran ejercer el derecho de acceso a la justicia en casos de violación del derecho ambiental.

Por otro lado, el propio Convenio señala que éste no ejerce ninguna obligación para dejar sin efecto derechos de acceso anteriores a la entrada en vigor del mismo, y, además, en todo caso, los criterios que restrinjan el acceso deben ser consistentes con los principios de

---

<sup>30</sup> Art. 23.2 de la Ley 27/2006.

<sup>31</sup> Lista abierta, según menciona la exposición de motivos de la propia Ley 27/2006.

<sup>32</sup> Listado recogido en el art. 18.1 de la Ley 27/2006.

<sup>33</sup> En el ámbito estatal se puede citar la Ley 22/1998, de 28 de julio, de costas, y de aprobación más reciente, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. En el autonómico son muy numerosas, citaremos solo un ejemplo: la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de protección del medio ambiente de la región de Murcia.

igualdad o no-discriminación recogidos en el Convenio, por lo que, de establecerse requisitos, los mismos deben basarse en criterios objetivos que no sean innecesariamente excluyentes.

Alguno de los requisitos exigidos por la Ley 27/2006 parecen contravenir claramente la regulación del Convenio de Aarhus, que establece que sus disposiciones no dejarán sin aplicación los derechos existentes<sup>34</sup>, y que las personas jurídicas no sufrirán discriminación por el lugar en que tengan su sede oficial o su centro efectivo de actividades<sup>35</sup>. Téngase en cuenta a este respecto, la existencia de “acción pública” que otorgaba una legitimación indiscriminada en las cuestiones ambientales y cuál venía siendo la interpretación jurisprudencial del concepto de interesado respecto de las organizaciones no gubernamentales derivado de la regulación dada por la Ley 30 /1992 y la propia Ley de las Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>36</sup>. Y que, si bien la Ley 27/2006 privilegia a determinadas asociaciones de defensa ambiental con una legitimación clara y con la posibilidad de acceder al beneficio de asistencia jurídica gratuita<sup>37</sup>, plantea, sin embargo, una discriminación hacia personas, uniones de hecho o agrupaciones recientes para acceder a la justicia y exigir el cumplimiento de las normas ambientales vigentes.

Por último, destacar que la Ley 27/2006 no entra a regular específicamente el derecho de acceso a la justicia en aquellos supuestos en que las acciones u omisiones que vulneren la legislación ambiental no tengan carácter administrativo o sean imputables a una persona física o jurídica privada. Para esto casos,

---

<sup>34</sup> Art. 3.5 y 3.6 del Convenio de Aarhus.

<sup>35</sup> Art. 3.9 del Convenio de Aarhus.

<sup>36</sup> Artículo 19.1.b) de la Ley 29/1998.

<sup>37</sup> Las asociaciones de utilidad pública ya podían acceder al beneficio de la justicia gratuita.

se limita a hacer una remisión genérica a los derechos de acceso a la justicia reconocidos por la Constitución y las leyes<sup>38</sup>.

Es por todo ello que se puede estar de acuerdo con la postura de Alexandre Peñalver i Cabre respecto a que las disposiciones de la Ley 27/2006 no se adecuan a Aarhus en lo tocante al acceso a la justicia<sup>39</sup>. En primer lugar, porque no se adecuan a la legitimación prevista por los artículos 9.2 y 9.3 del Convenio de Aarhus. En segundo, porque no se regulan las acciones contra las acciones u omisiones de particulares. Tercero, porque no se establecen "*pretensiones (remedies) suficientes y efectivas*" siguiendo la exigencia del artículo 9.4 del Convenio. Y en cuarto, porque "*no se establecen suficientes "mecanismos encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia" (art. 9.5 del Convenio)*". Además, mantiene este autor que la Ley 27/2006 "*no se adecua a la configuración constitucional, legal y jurisprudencial de la legitimación por interés legítimo colectivo de las asociaciones, pues nuestro ordenamiento la admite por el solo hecho que tengan por finalidad estatutaria la protección del medio ambiente (arts. 7.3 LOPJ, 31.1.c) LPC y 19.1.a) y b) LJCA), comprobando, pues la Ley una regresión en la legitimación de estas entidades*" y que la Ley tampoco "*se adecua a la configuración constitucional, legal y jurisprudencial de la acción pública o popular (arts. 125 CE, 19.1 LOPJ y 19.h) LJCA) como legitimación objetiva de todas las personas sin necesidad de alegar derechos o intereses legítimos colectivos ambientales*".

---

<sup>38</sup> Art. 3.3.4) de la Ley 27/2006.

<sup>39</sup> Peñalver, A. *Nuevos instrumentos para la aplicación de la legislación ambiental ante la inactividad administrativa - de las acciones ciudadanas (citizen suits) al Convenio de Aarhus* – En: Revista de Administración Pública núm. 172. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007.

## 2.4 CONCLUSIONES

Se puede concluir, de acuerdo con lo explicado con anterioridad que la regulación de la Ley 27/2006 viene a limitar el alcance del derecho de acceso a la justicia ambiental existente antes de su aprobación y que debería haber contenido para dar un mejor cumplimiento a las disposiciones del Convenio de Aarhus - artículos 9.3, 9.4 y 9.5:

- procedimientos específicos que garantizaran una tutela judicial que evitase la excesiva longitud de los procesos judiciales y su alto coste,
- “recursos suficientes” que evitasen el deterioro del medio ambiente, objeto del litigio mientras recae una sentencia,
- la obligación de informar al público sobre su derecho de acceso a la justicia en materia ambiental.

En octubre de 2003 la Comisión presentó una propuesta de Directiva sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente<sup>40</sup> que quedó paralizada en el Consejo ante la postura de la mayor parte de los Estados Miembros respecto a no ser necesaria para garantizar el acceso a la justicia en los casos previstos por el artículo 9.3 del Convenio.

Para dar respuesta a la pregunta de si sería beneficiosa la aprobación de dicha directiva para garantizar en nuestro derecho interno el acceso a la justicia ambiental cuando se produzca una vulneración del derecho ambiental debido a la acción u omisión de un particular o de una autoridad pública, debemos tomar en consideración los siguientes aspectos:

- el actual borrador de la propuesta de directiva y el principio comunitario de subsidiariedad, que, por supuesto, limita el

---

<sup>40</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. COM (2003) 624 final. Bruselas, 24.10.2003.

posible contenido y alcance de las disposiciones de la futura directiva;

- el derecho comparado, que coloca las disposiciones de acceso a la justicia ambiental existentes en nuestro sistema jurídico entre las más avanzadas en el espacio comunitario; y
- las carencias o posibles mejoras a introducir en nuestro sistema para un mejor cumplimiento de los mencionados artículos del Convenio de Aarhus.

Tomando todo lo anterior en consideración, podemos concluir que existe un alto riesgo de que la aprobación de una directiva en esta materia sirviera para armonizarnos “a la baja” con el resto de los estados miembros de la Unión Europea. Se puede comprobar, por ejemplo, cómo algunos de los requisitos exigidos a las organizaciones ambientales para esta especie de “habilitación especial” establecida bajo el encabezamiento de “acción popular en asuntos medioambientales”, introducidos en nuestro derecho interno por la Ley 27/2006 y que vienen a limitar el acceso ya existente, aparecen mencionados entre los criterios de reconocimiento de las “entidades habilitadas” que recoge el borrador de la propuesta de directiva<sup>41</sup>.

Si a esto unimos, que la mayor parte de las carencias detectadas tienen que ver con cuestiones de carácter procesal y práctico que no podrán ser reguladas por la futura directiva, dado que son materias reservadas a la regulación de los estados miembros debido al principio de subsidiariedad<sup>42</sup>, la conclusión es que una directiva relativa al acceso a la justicia ambiental no serviría necesariamente para mejorar la actual regulación y ejercicio del derecho al acceso a la justicia ambiental en nuestro país.

---

<sup>41</sup> Artículo 8 – criterios de reconocimiento de las entidades habilitadas – de la propuesta de Directiva.

<sup>42</sup> Temas tales como regular la excesiva longitud de los procesos, su alto coste, y la adopción de remedios efectivos concretos para proteger el medio ambiente durante el curso de los mismos.

## 2.5 BIBLIOGRAFÍA

Comisión de las Comunidades Europeas. *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. COM (2003) 624 final. Bruselas, 24.10.2003.

Commission of the European Communities. Commission Staff Working Document: *Seventh Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law 2005*. SEC (2006) 1143. Brussels 8.9.06.

*Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE*. DOUE L 156 de 25 de junio de 2003.

*Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE*. DOUE L 41 de 14 de febrero de 2003.

*Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente*. DOUE L 197 de 21 de julio de 2001.

Hallo, R. *How far is the EU in applying the Aarhus Convention?* EEB. Septiembre 2007.

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

*Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente* (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006.

*Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*. BOE núm. 102, de 29 de abril de 2006.

*Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.* BOE núm. 11 de 12 de enero de 1996.

Peñalver, A. *Nuevos instrumentos para la aplicación de la legislación ambiental ante la inactividad administrativa - de las acciones ciudadanas (citizen suits) al Convenio de Aarhus* – En: Revista de Administración Pública núm. 172. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007.

Razquin, J. y Ruiz de Apodaca, A. *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio.* Thomsom/Aranzadi. 2007.

Sanchis, F. *Guía sobre el Acceso a la Justicia Ambiental – Convenio de Aarhus.* Consejo General de la Abogacía Española y Asociación para la Justicia Ambiental. 2007.

Sanchis, F. *Resumen de la Guía sobre el Acceso a la Justicia Ambiental – Convenio de Aarhus.* CGAE y AJÁ. Encartado en: Revista Abogados. Núm. 45. Consejo General de la Abogacía Española. Septiembre 2007.

Stec, S. & Casey-Lefkowitz, S. *The Aarhus Convention an Implementation Guide.* United Nations. New York and Geneva. 2000.

Stec, S. & others. *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention.* The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe. Szentendre (Hungary). 2000