

# Respuesta del Consejo de la Abogacía Europea (CCBE) a la consulta de la Comisión sobre la aplicación en la UE del Convenio de Aarhus en el ámbito del acceso a la justicia en materia de medio ambiente

14/03/2019

## 1. Introducción

El Consejo de la Abogacía Europea (CCBE) representa a las Abogacías de 45 países, y a través de ellas a más de 1 millón de abogados europeos. CCBE responde regularmente en nombre de sus miembros a cuestiones normativas que afectan a los ciudadanos y abogados europeos.

CCBE considera que el tema del acceso a la justicia y el cumplimiento del Convenio de Aarhus tiene una importancia crucial ya que el acceso a la justicia constituye uno de los pilares más importantes del Estado de Derecho. Los abogados, abogacías y asociaciones de abogados desempeñan un papel fundamental en la garantía del Estado de Derecho. Razón por la cual, CCBE solicita a la Comisión que considere sus recomendaciones en este asunto.

CCBE desea subrayar que, en particular a la luz de las críticas actuales de la UE en relación con el respeto del Estado de Derecho por parte de algunos Estados miembros de la UE, crítica que CCBE comparte plenamente, la propia UE también debería estar por encima de cualquier posible crítica a este respecto.

En este contexto, la Comisión es plenamente consciente de las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus (**ACCC**), sobre cuya base el Consejo de la Unión Europea ha adoptado una decisión formal para solicitar a la Comisión que presente un estudio en el que se analicen las formas de abordar dichas conclusiones y, en su caso, una propuesta de revisión del Reglamento de Aarhus<sup>1</sup>. CCBE entiende que se harán observaciones importantes y exhaustivas para argumentar y corroborar que el Reglamento de Aarhus de la UE necesita ser modificado para lograr que se cumpla con la Convención de Aarhus. CCBE comparte esta opinión, que ya ha sido enérgicamente expresada por conocidas ONG y académicos<sup>2</sup>.

A continuación, CCBE expondrá de forma muy sucinta por qué es necesario modificar el Reglamento de Aarhus de la UE, en su opinión y qué consideraciones son cruciales a la hora de considerar el cumplimiento del Convenio de Aarhus. La exposición de estas consideraciones irá seguida de sugerencias concretas de modificaciones que deberán introducirse en el Reglamento de Aarhus de la UE.

<sup>1</sup> Decisión 9422/18 del Consejo por la que se pide a la Comisión que presente un estudio sobre las opciones de la Unión para abordar las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en el caso ACCC/2008/32 y, si procede, a la vista del resultado del estudio, una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1367/2006.

<sup>2</sup> Véanse, entre otras cosas, las observaciones sobre el informe sobre la marcha de la aplicación de la solicitud de la Reunión de las Partes ACCC/M/2017/3 (Unión Europea), <https://www.unece.org/?id=48110>.

## 2. La insuficiencia del acceso directo a los tribunales de la UE (artículo 263, apartado 4, del TFUE).<sup>3</sup>

Desde hace tiempo se ha señalado -entre otros, por CCBE- que el artículo 263, apartado 4, del TFUE -tal como lo interpreta y aplica actualmente el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE)- proporciona un acceso insuficiente a la justicia a los particulares. Esto es así, tanto en general<sup>4</sup>, como más concretamente en materia de medio ambiente. También se ha subrayado que las restricciones desarrolladas por el TJUE no cumplen con la Convención de Aarhus. El origen del problema en este sentido es que el Derecho de la UE distingue entre los llamados "solicitantes privilegiados" (los Estados miembros y las instituciones de la UE) y los "solicitantes no privilegiados" (los solicitantes privados), una distinción que apenas se ajusta a los requisitos básicos del Estado de Derecho y, en particular, al principio de "isonomía"<sup>5</sup>. A menos que sean los destinatarios formales del acto en cuestión, en la inmensa mayoría de los casos se deniega el acceso al Tribunal de Justicia a los solicitantes privados. Así, cuando se trata de cuestiones medioambientales, es sorprendente que nunca se haya considerado que ninguna ONG o persona física cumpla las condiciones impuestas por el artículo 263, apartado 4, del TFUE para tener capacidad procesal ante el Tribunal General (TG) o el Tribunal de Justicia (TJUE).

En virtud de la legislación de la UE, en la actualidad, en la mayoría de los casos, sólo los Estados miembros y las instituciones pueden impugnar los actos de la UE ante los tribunales<sup>6</sup>. En efecto, cuando un solicitante privado no es el "destinatario" del acto, debe estar "directa e individualmente afectado" por él<sup>7</sup>. Dado que los individuos y las ONG en materia de medio ambiente rara vez (o nunca) son "destinatarios" del acto, en la práctica siempre deben demostrar que están "directa e individualmente afectados" por él para poder interponer una acción ante los tribunales.

A pesar de algunas aperturas ocasionales y muy tímidas en el pasado, esto se ha convertido hoy en día en un obstáculo extremadamente difícil de superar<sup>8</sup>.

### ***Preocupación directa***

Por lo que se refiere, en primer lugar, al criterio del "interés directo", la jurisprudencia indica que un acto reglamentario afecta directamente a una persona si: i) afecta de manera suficientemente directa a su situación jurídica (vínculo de causalidad inmediata) y ii) su aplicación es automática, es decir, no requiere la aplicación de otras normas intermedias o, en caso de que exista una norma intermedia, debe demostrarse que la autoridad que lo ha adoptado no dispone de facultades discrecionales para hacerlo.<sup>9</sup>

No es necesario señalar que el requisito de que el acto afecte de forma suficientemente directa a la

---

<sup>3</sup> En el presente documento no se examinan los problemas que se plantean en el contexto de otros procedimientos, como las demandas de indemnización por daños y perjuicios. Tampoco vale la pena -a falta de acceso directo a la TJUE- debatir cuestiones como las medidas provisionales, la revisión judicial marginal, etc.

<sup>4</sup> Ver <https://bit.ly/2EVmrAP>

<sup>5</sup> Este principio de isonomía implica igualdad ante la Ley tanto de los gobernantes como de los gobernados. Desde Herodoto y Tucídides o Cicerón, se ha considerado que se encuentra en el corazón de la tradición jurídica occidental.

<sup>6</sup> Dado que los propios Estados miembros y las instituciones de la UE son los que más participan en la adopción de dichos actos, se trata únicamente de recursos excepcionales que abordan cuestiones que pueden ser de menor importancia para la crítica de la UE en general.

<sup>7</sup> O desde el Tratado de Lisboa, en el caso de un acto reglamentario sin medida de ejecución, un solicitante privado debería estar al menos "directamente afectado" por él, pero en principio no debería existir ningún requisito de "interés personal".

<sup>8</sup> Por ejemplo, aunque la CJ había aceptado en casos como el de Codorniu o Antillean Rice que una parte estaba "individualmente afectada" tan pronto como uno de sus "derechos específicos" se viera afectado por el acto impugnado, el concepto de "derechos específicos" se vio progresivamente limitado de forma muy significativa. Así, el Tribunal de Justicia declaró, por ejemplo, en el asunto Danielson (T-215/95R, 22 de diciembre de 1995) que la infracción de una disposición del Tratado Euratom que protege los derechos de los trabajadores de una instalación nuclear no debe considerarse como una infracción de un derecho suficientemente "específico", cuya violación constituía una "preocupación individual" para los trabajadores afectados y, por consiguiente, un acceso al Tribunal. Véase también a continuación el asunto Greenpeace (asunto C-640/16P, ECLI:EU:C:2017:752), que reescribe de forma restrictiva la jurisprudencia anterior sobre la "participación en el procedimiento" como suficiente para establecer una preocupación individual, etc.

<sup>9</sup> T-262/10, Microban International y Microban (Europa)/Comisión, ECLI:EU:T:2011:623, apartado 27,

propia situación jurídica del solicitante es, en la práctica, casi imposible de cumplir para una persona o una ONG que actúe en el ámbito del medio ambiente, ya que actúa en defensa del interés público, más que en defensa de sus propios derechos individuales.<sup>10</sup>

ACCC también consideró acertadamente que el requisito de que el acto se aplique automáticamente era incompatible con el artículo 9, apartado 3, del Convenio, ya que introduce una condición relacionada con el tipo de actos que pueden ser impugnados, que no está incluida en el Convenio de Aarhus.

### ***Preocupación individual***

En segundo lugar, el criterio de "preocupación individual" también excluye a las ONG y a los solicitantes individuales en materia de medio ambiente, ya que exige que los solicitantes se vean afectados "debido a ciertas características que les son propias o de circunstancias en las que se diferencian de todas las demás personas"<sup>11</sup> - poniéndolos efectivamente en la misma situación que el "destinatario" del acto<sup>12</sup>. En el caso de los solicitantes que actúen en materia de medio ambiente, esta situación se da en muy pocas ocasiones, dado que las actuaciones en este ámbito no afectan únicamente a un solicitante individual, sino al público en general<sup>13</sup>.

Como consecuencia de ello, y como ya se ha indicado, todos los casos presentados hasta ahora por ONG y particulares en materia de medio ambiente han sido rechazados por los tribunales de la UE, lo que no es sorprendente a la luz de la jurisprudencia actual<sup>14</sup>. Según la respetuosa declaración de CCBE, esto indica una grave deficiencia en relación con el acceso a los tribunales en materia de medio ambiente y, por lo tanto, que la legislación de la UE está infringiendo de nuevo el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.

### **3. La insuficiencia del acceso indirecto a los tribunales de la UE (artículo 267 del TFUE).**

En primer lugar, se debe señalar que el acceso a los tribunales europeos en materia de medio ambiente debe garantizarse directamente ante los tribunales de la UE en virtud del artículo 263 del TFUE, a fin de cumplir con el Convenio de Aarhus. De hecho, la propia UE es parte en el Convenio y, por lo tanto, no puede confiar en que los Estados miembros proporcionen acceso a la justicia para cumplir con el artículo 9, apartado 3. Por lo tanto, el acceso indirecto a través de los tribunales nacionales que remiten el asunto al Tribunal de Justicia para que éste se pronuncie con carácter prejudicial no puede considerarse un mecanismo adecuado que sustituya al acceso directo. Además, el procedimiento prejudicial no es un "procedimiento de recurso" a discreción de las partes, sino un mero procedimiento de cooperación entre los tribunales. En segundo lugar, en ningún caso puede considerarse un recurso adecuado para obligar a las partes a iniciar procedimientos contra las autoridades nacionales ante los tribunales nacionales cuando la supuesta infracción no es cometida por las autoridades nacionales, sino por una institución de la UE. Esto equivale, en efecto, a imponer a las partes que ataquen al demandado equivocado (una autoridad nacional que no es el autor de la supuesta ilegalidad), y esto ante el tribunal equivocado (un tribunal que no tiene competencia para pronunciarse sobre la validez del acto<sup>15</sup>), con la esperanza de obtener una posible referencia al Tribunal de Justicia (cuya redacción y alcance queda a discreción del tribunal remitente y no de las partes).

Es importante subrayar aquí una vez más (como ha hecho CCBE en muchas otras ocasiones) que la

---

<sup>10</sup> Esto también fue confirmado por el Comité Administrativo de Coordinación en las conclusiones y recomendaciones del Comité de Cumplimiento con respecto a la comunicación ACCC/C/200832 (Parte II) relativa al cumplimiento por parte de la Unión Europea, párr. 1). 75

<sup>11</sup> Asunto 25/62 Plaumann/Comisión, ECLI:EU:C:1963:17

<sup>12</sup> Es decir, aunque no sea "formalmente" el destinatario del acto, hay que demostrar que es el destinatario "efectivo" del mismo, al menos en la mente de su autor.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, el asunto T-385/15, Greenpeace ECLI: EU:T:2016:589, y el asunto C-640/16P, ECLI:EU:C:2017:752, en el que Greenpeace presentó una denuncia ante la Comisión contra una ayuda estatal concedida por el Gobierno para construir una central nuclear en el Reino Unido. A pesar de esta denuncia, la Comisión autorizó la ayuda. Por lo tanto, Greenpeace era tanto el demandante como un competidor directo del beneficiario de la ayuda, pero eso no era suficiente para que el Tribunal aceptara la admisibilidad de su recurso (la jurisprudencia anterior había sido más abierta en cuestiones de legitimación en circunstancias similares).

<sup>14</sup> Para un ejemplo de ello, véase el asunto T-236/04, EEB y Stichting Natuur en Milieu contra Comisión, ECLI:EU:T:2005:426.

<sup>15</sup> Véase CJ, asunto 314/85, Photo Frost, ECLI:EU:C:1987:452.

jurisprudencia del TJUE sobre el acceso a la justicia pone obstáculos que son desconocidos en cualquier sistema de protección judicial de cualquier Estado miembro. Así lo ha demostrado, entre otras cosas, el informe comparativo *Locus Standi* elaborado sobre esta cuestión en 2012 por eminentes expertos del Parlamento Europeo<sup>16</sup>.

CCBE también afirma respetuosamente que no está claro cómo podrían justificarse los obstáculos puestos por la TJUE debido a una posible "inundación" de casos a los que no podría hacer frente. Más allá del hecho de que el acceso a la justicia es un derecho fundamental y, por lo tanto, nunca se puede negar por razones de supuesta insuficiencia de recursos, la producción de las instituciones de la UE no es superior a la producción equivalente de las autoridades nacionales, y los tribunales administrativos nacionales están perfectamente capacitados para tratar la carga de trabajo cuando se trata de actos nacionales, sin tener que cumplir ninguna de las condiciones restrictivas de legitimación establecidas a nivel de la UE.

Para evitar dudas, el hecho de que el artículo 19 del TFUE haya consagrado el "principio de eficacia" en el Tratado, al establecer que "los Estados miembros proporcionarán recursos suficientes para garantizar una protección jurídica efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la UE", no puede interpretarse obviamente, en ningún caso, de manera contraria, como si implicara que el Tribunal de Justicia no estuviera obligado a proporcionar por sí mismo recursos efectivos - el artículo 47 de la Carta se aplica igualmente al Tribunal de Justicia de la UE.

### ***Falta de implementación de medidas nacionales***

El mecanismo de referencia preliminar sólo es accesible cuando el solicitante ha impugnado por primera vez una medida nacional de aplicación ante un órgano jurisdiccional nacional. Por lo tanto, no es posible impugnar un acto europeo que no haya sido objeto de una medida nacional de ejecución mediante una referencia previa. Además, en muchos casos, incluso si se puede identificar algún acto a nivel nacional, no se puede impugnar, ya sea porque el Estado miembro es un mero "buzón" (es decir, su acto es simplemente "confirmatorio"), ya sea porque el acto en cuestión se dirige a un tercero (y a menudo desconocido para el solicitante), ya sea porque el acto nacional se adoptó antes que el acto europeo, etc.

En términos más generales, cuando la supuesta ilegalidad reside en el acto europeo, es el acto el que merece ser impugnado y no otro acto en el que no haya conflicto alguno, y esto ante el único tribunal que tiene el poder de controlar la legalidad (es decir, el Tribunal de Justicia de la UE). Una decisión de la UE por la que se autorice el uso de una sustancia o un OMG<sup>17</sup> o una decisión de la Comisión por la que se establezca una excepción a las obligaciones de una directiva<sup>18</sup> son ejemplos que ilustran esta deficiencia. La única manera de que estos actos puedan ser objeto de una referencia preliminar sería violar primero la ley para tener acceso a la justicia a nivel nacional, lo que no puede considerarse un acceso adecuado a la justicia<sup>19</sup>.

CCBE observa que esta situación es aún más insatisfactoria en lo que respecta a las acciones por omisión. De hecho, es difícil de imaginar que los Estados miembros sean impugnados ante los tribunales nacionales por el hecho de no haber actuado una institución de la UE.

---

<sup>16</sup> Véase PE, Dirección General de Políticas Internas - "Defender sus derechos en Europa", Estudio *Locus Standi* - PE 462-478.

<sup>17</sup> 2009 Por ejemplo, los Reglamentos de aplicación en virtud del artículo. art. 13(2) y art. Artículo 78, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1107/2009.

<sup>18</sup> Por ejemplo, una excepción en virtud del artículo 22 de la Directiva 2008/50/CE relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, que estaba en juego en el asunto T-396/09 *Milieudefensie*, y el Tribunal de Primera Instancia declaró que no se había demostrado que "los demandantes pudieran interponer un recurso ante un órgano jurisdiccional nacional contra la medida de alcance general respecto de la cual solicitaron a la Comisión que llevara a cabo un control interno".

<sup>19</sup> Aunque se pretendía corregir esta deficiencia con la modificación del artículo 263, apartado 4, del TFUE, introducida por el Tratado de Lisboa, la posterior lectura extremadamente restrictiva y rígida por parte del Tribunal de Justicia de esta apertura, tanto en lo que se refiere a los actos en cuestión como al concepto de medida de ejecución, en la práctica ha anulado casi por completo las aperturas que se pretendía introducir con el Tratado de Lisboa.

### ***Obstáculos para acceder a los tribunales a nivel nacional***

Incluso cuando existe una medida de aplicación nacional que el solicitante puede impugnar teóricamente ante un tribunal nacional, existen una serie de obstáculos a nivel nacional para obtener acceso a la justicia.

Esto se ha puesto de relieve en un estudio preparado para la Comisión en 2013 sobre la aplicación de los apartados 3 y 4 del artículo 9 de la Convención de Aarhus.<sup>20</sup>

Este estudio muestra que persisten una serie de obstáculos a nivel nacional en los casos de infracción del Derecho medioambiental de la UE. De hecho, el estudio encontró obstáculos relacionados con la legitimación en el procedimiento medioambiental en 19 de los 27 Estados miembros.<sup>21</sup>

Por ejemplo, el estudio concluyó que existían obstáculos adicionales para la justicia medioambiental en los Estados miembros relacionados con el tipo de revisión ejercida por los tribunales y con la eficacia de los procedimientos.<sup>22</sup> Estos obstáculos se referían, entre otras cosas, a la ausencia de un efecto suspensivo de los procedimientos, a las condiciones estrictas para la obtención de medidas cautelares, a los posibles requisitos para la obtención de medidas cautelares y a las cuestiones relacionadas con la ejecución de las decisiones.<sup>23</sup>

### ***Coste y duración de un caso preliminar de referencia***

Además, el coste de interponer una acción judicial en algunos Estados miembros es prohibitivo para las ONG y los solicitantes individuales. El estudio sobre el acceso a la justicia antes mencionado consideraba que el coste de los procedimientos judiciales constituía un obstáculo para el acceso a la justicia medioambiental, o al menos tenía un efecto disuasorio en 20 de los 28 Estados miembros.<sup>24</sup> Estos costes incluyen las tasas administrativas, las tasas de los tribunales, los honorarios obligatorios de los abogados, los honorarios de los expertos y los costes de la otra parte cuando se aplica el principio de "el que pierde paga". Este es el caso, en particular, del Reino Unido<sup>25</sup>, Irlanda y Bulgaria. Por ejemplo, el estudio sobre el acceso a la justicia concluyó que "no es inusual que los procedimientos judiciales en el Reino Unido e Irlanda superen los 50.000 euros".<sup>26</sup> El procedimiento preliminar de consulta es, por otra parte, "un procedimiento adicional" que implica necesariamente más trabajo y provoca retrasos<sup>27</sup> más largos de lo que supondría el acceso directo a los tribunales europeos.

Cabe señalar también que la actual jurisprudencia restrictiva del Tribunal de Justicia sobre la admisibilidad puede obligar a impugnar las medidas nacionales de ejecución ante los tribunales de todos los Estados miembros (o, lo que es peor, cuando las competencias se han confiado a las

---

<sup>20</sup> Véase el "Estudio sobre el acceso a la justicia en 2012/13" preparado por el profesor Jan Darpö para la Comisión Europea, disponible en <[http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access\\_studies.htm](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm)>.

<sup>21</sup> Desde la modificación de la UmwRG alemana por la Ley de modificación de la Ley de remedios y otras normas medioambientales del 1 de enero de 2013 (BGBl. I pág. 95), las organizaciones medioambientales ya no tienen que hacer valer la violación de una disposición de protección de terceros. Esta modificación es el resultado de la sentencia "Trianel" del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 2011 (asunto C-115/09, Rec. 2011, p. I-3701). Los solicitantes individuales deben demostrar que se ha vulnerado su derecho subjetivo. Véase también en este contexto la sentencia CJ de 15 de octubre de 2015, asunto C-137/14.

<sup>22</sup> Los Artículos 9.4 y 9.5 de la Convención de Aarhus disponen que los procedimientos del Artículo 9.3 deben proporcionar recursos adecuados y efectivos, incluyendo medidas cautelares, según corresponda, y ser justos, equitativos y oportunos.

<sup>23</sup> "2012/13 Estudio sobre el acceso a la justicia", preparado por el profesor Jan Darpö para la Comisión Europea, páginas 21-23.

<sup>24</sup> "2012/13 Estudio sobre el acceso a la justicia", preparado por el profesor Jan Darpö para la Comisión Europea, página 21.

<sup>25</sup> Así lo reconoció la Reunión de las Partes en la Convención de Aarhus, Decisión VI/8k sobre el cumplimiento por el Reino Unido de la Convención, ECE/MP.PP/2017/2/Add.1, que puede consultarse en línea en la siguiente dirección <[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/Compliance\\_by\\_United\\_Kingdom\\_VI-8k.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/Compliance_by_United_Kingdom_VI-8k.pdf)>.

<sup>26</sup> "2012/13 Estudio sobre el acceso a la justicia", preparado por el profesor Jan Darpö para la Comisión Europea, página 18.

<sup>27</sup> Por término medio, las cuestiones prejudiciales tardan 16 meses en resolverse en materia de medio ambiente. Véanse las estadísticas judiciales de 2017, disponibles en: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-03/cp180036en.pdf>

autoridades locales, a múltiples tribunales de cada Estado miembro) para obtener finalmente una referencia al Tribunal de Justicia y, por lo tanto, la revisión judicial del acto por parte del único órgano jurisdiccional que tiene competencias para ello.<sup>28</sup>

### ***La reticencia de los órganos jurisdiccionales nacionales a plantear una cuestión prejudicial***

Por último, existe una clara reticencia de (algunos) órganos jurisdiccionales nacionales de determinados Estados miembros a plantear una cuestión prejudicial al TJUE<sup>29</sup>.

También hay que señalar que, en este tipo de casos, el solicitante normalmente no puede decidir qué cuestiones serán remitidas a los tribunales de la UE, lo que restringe aún más el acceso a la justicia.

## **4. La inadecuación del proceso de revisión interna como alternativa al acceso a los tribunales de la UE**

El proceso de revisión interna de los artículos 10 a 12 del Reglamento de Aarhus tiene por objeto permitir a las ONG impugnar las decisiones de una institución u organismo de la UE que haya adoptado un acto administrativo con arreglo al Derecho medioambiental, a fin de aplicar el artículo 9, apartado 3, de la Convención de Aarhus.<sup>30</sup> Sin embargo, el ACCC ha considerado que este mecanismo es insuficiente.<sup>31</sup>

### ***Limitaciones en relación con la legitimación***

De las 40 solicitudes presentadas en el marco del proceso de revisión interna, sólo 9 han sido declaradas admisibles, lo que demuestra su inadecuación para la aplicación del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus. Esto se debe a varias restricciones en relación con la legitimación del solicitante.

Para tener suficiente legitimación, el solicitante debe demostrar en primer lugar que el acto que impugna tiene un alcance individual. La falta de ámbito de aplicación individual ha sido motivo de rechazo en más de la mitad de los casos rechazados como inadmisibles por la Comisión. Esta condición exige que el acto se dirija específicamente a un operador económico o a una asociación de operadores. Por lo tanto, varios actos quedan efectivamente excluidos del proceso de revisión, incluidas las decisiones dirigidas a un Estado miembro o los actos que regulan un tema específico. El ACCC ha considerado que esto infringe el apartado 3 del artículo 9 del Convenio de Aarhus.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, el recurso de Toulorge, que fue declarado inadmisibile ante los tribunales europeos (asunto T-167/02, Rec. 2003, p. II-1111), que obligaba a los demandantes, a fin de evitar un perjuicio irreparable en la aplicación de las medidas nacionales (a saber divulgación de sus conocimientos técnicos secretos) - iniciar múltiples acciones ante los tribunales de todos los Estados miembros (y, de hecho, debido a la existencia de competencias descentralizadas ante varios tribunales de cada Estado miembro) para obtener la suspensión provisional solicitada de las medidas nacionales de que se trate y, por último, conseguir que se haga referencia en un asunto al TJ que declaró en última instancia la nulidad del acto (sentencia ABNA, asunto C-453/03 e).a. ECLI:EU:C:2005:741). no hubo economía de trabajo para la CJ (que al final tuvo que examinar la cuestión), pero los tribunales nacionales se vieron sobrecargados innecesariamente y hay una multiplicación de costos para las partes, en contradicción directa con el principio de economía de procedimiento.

<sup>29</sup> Por ejemplo, Francia ha sido condenada recientemente por una infracción del artículo 267, apartado 3, del TFUE en el contexto de una acción por infracción, después de que el Tribunal Supremo administrativo francés no presentara una cuestión prejudicial. C-416/17 Comisión/Francia ECLI:EU:C:2018:811. Sin embargo, la Comisión inició el procedimiento de infracción en relación con un litigio de Derecho fiscal. No es necesariamente indicativo de que la Comisión tome medidas sistemáticas contra este tipo de prácticas.

<sup>30</sup> Véase el Reglamento (CE) nº 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, considerandos 18 a 20.

<sup>31</sup> Conclusiones del Comité de Cumplimiento de Aarhus sobre la comunicación ACCC/C/2008/32, parte II (Unión Europea).

<sup>32</sup> Conclusiones del Comité de Cumplimiento de Aarhus sobre la comunicación ACCC/C/2008/32, parte II (Unión Europea).para. 51

Además, el Reglamento de Aarhus establece que un acto sólo puede ser objeto de revisión si es jurídicamente vinculante y tiene efectos externos. Esto se ha interpretado de una manera que va más allá del requisito habitual de un efecto jurídico y, como consecuencia, excluye del proceso de revisión interna actos importantes como las directrices sobre ayudas estatales para la protección del medio ambiente y la energía<sup>33</sup>, o una propuesta de la Comisión para aplicar una directiva y la omisión de adoptar dicha propuesta<sup>34</sup>. Una interpretación de esta condición coherente con la Convención de Aarhus debería centrarse en el potencial de la ley para contravenir la legislación medioambiental.

Por último, la revisión se limita a los actos "adoptados en virtud del Derecho medioambiental". La Comisión ha interpretado que esto significa actos específicamente destinados a contribuir positivamente a la política medioambiental de la UE.<sup>35</sup> Sin embargo, la Convención de Aarhus no incluye dicha redacción y prevé que la revisión debe estar abierta a actos que contravengan la legislación medioambiental. Estas dos categorías de actos sólo se solapan hasta cierto punto, ya que los actos que no contribuyen a la política medioambiental de la UE (por ejemplo, los actos relativos a la política energética) pueden infringir el Derecho medioambiental de la UE. Por lo tanto, la interpretación correcta del artículo 10 de la Convención de Aarhus debería ser que el acceso a la justicia debe estar disponible para todos los actos que contravengan la legislación medioambiental de la UE.<sup>36</sup>

### ***Exclusión de las decisiones de los órganos de revisión administrativa***

El artículo 2, apartado 2, del Reglamento de Aarhus incluye una exención de revisión para las decisiones de los órganos que actúan como "órgano de revisión administrativa". Esto abarcaría, por ejemplo, las decisiones de la Comisión sobre ayudas estatales, que tienen el claro potencial de infringir la legislación medioambiental de la UE. Esta exención es contraria a la Convención de Aarhus, ya que no está prevista en la Convención<sup>37</sup>.

### ***Ausencia de control de los actos subyacentes ante los tribunales europeos***

Por último, de la jurisprudencia actual del CG se desprende que, si un solicitante interpone un recurso contra una decisión por la que se deniega la solicitud de revisión interna, el Tribunal sólo puede pronunciarse sobre la decisión de denegación, pero no sobre la legalidad del acto subyacente.<sup>38</sup> Por lo tanto, un solicitante no puede impugnar el fondo de un acto ante los tribunales de la UE. Esto significa efectivamente que el Reglamento de Aarhus no cumple su propósito de proporcionar acceso a la justicia en relación con las infracciones de la legislación medioambiental.

## **5. Sugerencias concretas de modificación**

En conclusión, CCBE subraya la importancia de que la UE respete sus obligaciones internacionales. También insiste en que el papel de las normas de *locus standi* nunca debe ser simplemente "proteger" a las autoridades de los recursos.

CCBE desea subrayar también que las deficiencias señaladas anteriormente se agravan aún más, ya que la UE se ha resistido hasta ahora a convertirse en parte en el CEDH.

Aunque la cuestión de la legitimación es más amplia que la que se examina en el presente documento en el contexto de las cuestiones ambientales y se plantea en muchos otros ámbitos, CCBE propone a continuación -como mínimo- una serie de cambios para cumplir con las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus.

---

<sup>33</sup> Respuesta de la Comisión de 13 de octubre de 2014 a Friends of the Earth Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte.

<sup>34</sup> Respuesta de la Comisión de 7 de abril de 2014 a Greenpeace, Transport & Environment, Friends of the Earth Europe.

<sup>35</sup> Respuesta de la Comisión Europea, de 7 de febrero de 2014, a la solicitud de revisión interna de Justicia y Medio Ambiente, disponible en: <<http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/requests/21/reply.pdf>>.

<sup>36</sup> Esto también fue confirmado por el CG en el asunto T-33/16 Testbiotech/Comisión ECLI:EU:T:2018:135.

<sup>37</sup> Esto ha sido reconocido por el ACCC, aunque en ese momento no encontró un ejemplo concreto de una decisión que hubiera sido eximida en violación del Convenio de Aarhus [insértese la referencia].

<sup>38</sup> T-33/16 Testbiotech/Comisión ECLI:EU:T:2018:135.

Enmiendas sustantivas propuestas en verde, enmiendas para reflejar los cambios en azul del Tratado de Lisboa:

## *Artículo 2* **Definiciones**

1. A efectos del presente Reglamento, se entenderá por

[...]

g) "acto administrativo": cualquier medida ~~de ámbito de aplicación individual con arreglo al Derecho medioambiental~~, adoptada por una institución u organismo **de la Unión** y que tenga efectos jurídicos vinculantes y **externos**;

[...]

2. Los actos y omisiones administrativos no incluirán las medidas u omisiones adoptadas ~~por una institución u organismo comunitario en su calidad de organismo de revisión administrativa~~, como en el caso de:

- a) ~~artículos 81, 82, 86 y 87 del Tratado (normas de competencia);~~
- a) **los artículos 258, 259 y 260 del TFUE** (procedimientos de infracción)
- b) **Artículo 228 del TFUE** (procedimientos del Defensor del Pueblo);
- c) **Artículo 325 del TFUE** (procedimientos de la OLAF).

[...]

## **Artículo 10**

### *Solicitud de revisión interna de actos administrativos*

1. Toda organización no gubernamental que cumpla los criterios establecidos en el artículo 11 y **que considere que un acto administrativo o una omisión contraviene el Derecho medioambiental** tiene derecho a presentar una solicitud de revisión interna a la institución u organismo **de la Unión** que haya adoptado el ~~un~~ **acto conforme al Derecho medioambiental** o, en caso de supuesta omisión, a adoptar ~~dicho~~ un acto.

[...]

2. La institución u organismo **de la Unión** a que se refiere el apartado 1 examinará toda solicitud de este tipo, a menos que esté manifiestamente infundada. La institución u organismo **de la Unión** **expondrá sus razones en una respuesta por escrito** lo antes posible, y a más tardar en el plazo de doce semanas a partir de la recepción de la solicitud, **una decisión por escrito sobre la medida que debe adoptarse para garantizar el cumplimiento del Derecho medioambiental** o expondrá los motivos por los que se rechaza la solicitud.

## **Artículo 12**

### *Procedimientos ante el Tribunal de Justicia*

1. La organización no gubernamental que haya presentado la solicitud de revisión interna con arreglo al artículo 10 podrá interponer recurso ante el Tribunal de Justicia, ~~de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado~~, para controlar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de la decisión.