



# LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA: LA CONTRIBUCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

*Carmen Plaza Martín<sup>1</sup>*

## RESUMEN

Las siguientes páginas analizan recientes avances que están teniendo lugar en la Unión Europea en relación con el derecho de participación pública en materia de medio ambiente. Examinan, en particular, en qué medida la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea está reforzando la eficacia de las disposiciones sobre participación de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental y del Convenio de Aarhus.

**PALAVRAS-CHAVE:** Medio ambiente. Participación pública. Convenio de Aarhus. Directiva de evaluación de impacto ambiental. Autonomía procedimental nacional: principios de equivalencia y eficacia.

## ABSTRACT

This paper gives account of the main novelties taking place in European Unión with regard to the right of participation on environmental matters. It examines in particular how the European Unión Court of Justice is strengthening the enforcement of the Environmental Assessment Directive provisions on public participation and of the Aarhus Convention.

**KEYWORDS:** Environment. Public participation. Aarhus Convention. Environmental Impact Assessment Directive. National procedural autonomy: principles of equivalence and autonomy.

## 1 INTRODUCCION

Los últimos informes publicados en 2019, tanto por el Programa para el Medio Ambiente de Naciones Unidas como por instituciones de la Unión Europea, ponen de manifiesto que, pese al notable incremento de normativa ambiental de las últimas décadas, su eficaz aplicación sigue siendo uno de los principales retos pendientes en la lucha contra el deterioro ambiental al que nos enfrentamos. En este contexto, la participación real y efectiva del público en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente, en línea con el Principio 10 de Río, sigue presentándose como un instrumento esencial para progresar hacia un “estado de derecho ambiental”.

En el ámbito de la Unión Europea, en los últimos años van a resultar especialmente relevantes los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) precisando el alcance y los efectos de las disposiciones sobre participación

<sup>1</sup> Letrada del Tribunal Constitucional Profesora Titular Derecho Administrativo y de la Unión Europea, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo, Universidad de Castilla-La Mancha.

pública del Convenio de Aarhus, del que es parte la Unión, así como de las disposiciones de directivas conexas (como la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental).

En este trabajo se analiza la contribución del TJUE, vía pretoriana, a la efectiva aplicación de estas disposiciones, tomando en cuenta la decisiva contribución que el Tribunal ha hecho siempre en aras de la eficacia del Derecho de la Unión, en general, y del Derecho ambiental, en particular.

Examinaré, en primer lugar, los principales pronunciamientos acaecidos en esta materia desde que la Unión Europea se adhirió al 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 (firmado en Aarhus en 2005), para después analizar el estado de la cuestión tras los más recientes pronunciamientos dirigidos a reforzar la aplicación por los tribunales nacionales de estas disposiciones del Derecho de la Unión, y delimitar en algunos puntos la autonomía procedimental de la que gozan los Estados miembros en la articulación de las vías de participación pública.

## 2 LA PARTICIPACIÓN EN EL “ESTADO DE DERECHO AMBIENTAL”: UN RETO PERMANENTE

El Programa para el Medio Ambiente de Naciones Unidas (PNUMA) publicó en 2019 su *Estado de Derecho Ambiental: Primer informe global*<sup>2</sup>. En este examen sobre la evolución de la adopción y aplicación del moderno Derecho ambiental en todo el planeta se pone de relieve algo bien conocido desde hace décadas: que pese al exponencial incremento de normas que se ha producido a nivel mundial, especialmente desde la Cumbre de Río de 1992, las notables carencias en su aplicación efectiva son el talón de Aquiles de esta rama del Derecho. El informe del PNUMA destaca así que el volumen de leyes ambientales a escala planetaria se ha multiplicado por 38 desde 1972, pero que la incapacidad de aplicar y hacer cumplir plenamente la regulación adoptada a nivel mundial, nacional y regional es uno de los mayores desafíos para luchar contra el cambio climático, reducir la contaminación o detener la pérdida generalizada de especies y hábitats. Un problema que ya en 1987 se plantea la Comunidad Económica Europea en su Cuarto Programa de Acción de Medio Ambiente 1987-1992, en el que identifica como uno de sus retos el de garantizar “la efectiva implementación de la legislación ambiental comunitaria por todos los Estados miembros”<sup>3</sup>.

Entre las recomendaciones que se proponen en este Primer informe global del PNUMA con el fin de reforzar la aplicación del Derecho ambiental, o lo que denomina el “estado de derecho ambiental”, sobresale otra de las ideas en las que también se lleva insistiendo varias décadas: que uno de los instrumentos esenciales para avanzar hacia un Derecho ambiental más eficaz es garantizar y reforzar la participación de la población en las decisiones que afectan el medio ambiente, en línea con el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> UNEP, *Environmental Rule of Law: First Global Report*, 2019, <http://hdl.handle.net/20.500.11822/27279>, visitado por última vez el 1 de junio de 2020.

<sup>3</sup> Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 19 de octubre de 1987, relativa a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1987-1992), Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie C 328/1, de 7.12.1987, apartado 2.2, pág. 8.

<sup>4</sup> *Ibid.*, págs. xxvi-xvii.

Un principio cuya implementación se introdujo en la política ambiental de la Comunidad Económica Europea una década antes de la Declaración de Río, con el Tercer Programa comunitario de medio ambiente 1982-1986<sup>5</sup>, en cuyo marco se adoptan las primeras disposiciones sobre participación pública con la Directiva 85/337/CEE de Evaluación de Impacto Ambiental. A nivel internacional, la Unión se adhirió en 2005 al 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 (firmado en Aarhus en 1998)<sup>6</sup>. Este instrumento, que establece disposiciones dirigidas a que los signatarios garanticen una participación real y efectiva del público en este ámbito, ha impulsado a su vez la adopción de nuevas normas o a la adopción de otras, tanto en el ámbito del Derecho de la Unión como en los ordenamientos nacionales.

Sin embargo, y pese a la larga trayectoria de esta normativa, la Unión Europea sigue reconociendo hoy día que aún “se necesita asegurar una “efectiva” participación pública en toda Europa”<sup>7</sup>.

Estos informes ponen en evidencia, una vez más, el continuo reto que supone promover y garantizar una participación real y efectiva del público en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente, mediante la adopción de disposiciones adecuadas, su debida aplicación y la tutela judicial efectiva de este derecho en defensa del medio ambiente.

En el caso de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia (TJUE), en su papel de intérprete supremo del Derecho de la Unión, va a jugar un papel fundamental velando por la interpretación uniforme, en todos los Estados miembros, de las disposiciones adoptadas por la Unión en este ámbito, y de su tutela judicial conforme a los principios que rigen la relación entre el Derecho de la Unión y los Derechos nacionales. En el ejercicio de estas funciones ha dictado en los últimos años varias sentencias que están contribuyendo a precisar el alcance y a reforzar la eficacia de las disposiciones del Convenio de Aarhus y de las Directivas ambientales de la Unión que incluyen disposiciones sobre participación pública.

En las siguientes páginas, tras una sucinta referencia a algunos de los más recientes pronunciamientos del TJUE en este ámbito, como antecedentes necesarios, se da cuenta de la Sentencia del TJUE de 7 de noviembre de 2019 en el asunto C- 280/18, *Alain Flausch y otros*. Una Sentencia que da un paso más en esta dirección, en esta ocasión poniendo el acento en los límites de la autonomía procedimental de los Estados miembros a la hora de articular las vías de participación pública.

<sup>5</sup> Resolución (CECA, EEE, Euratom) sobre la continuación y aplicación de una política europea comunitaria y de un programa de acción en materia de medio ambiente, 1982-1986, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie C 46/1 de 17.2.83.

<sup>6</sup> Decisión 2005/370/CE del Consejo de 17 de febrero de 2005 sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Diario Oficial de la Unión Europea L 124/1, de 17.5.2005.

<sup>7</sup> Comunicación de la Comisión, “*European Implementation Review: 2019 A Europe that protect its citizens and enhances their quality of life*”, p. 16. Disponible en [https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/eir\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/eir_2019.pdf) [visitada por última vez el 30 de junio de 2020].

### 3 LA APLICACIÓN JUDICIAL DE LAS DISPOSICIONES SOBRE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

#### 3.1. El punto de partida: los efectos de las disposiciones del Convenio de Aarhus en materia de participación pública

La adhesión de la ahora Unión Europea al Convenio de Aarhus supuso la integración de este instrumento internacional en el Derecho de la Unión, así como la adopción de nuevas Directivas de la entonces Comunidad Europea -y la modificación de algunas ya existentes-, para adecuar el ordenamiento de la Unión a las a las obligaciones asumidas en el marco de este instrumento internacional.

En materia de participación pública, en concreto, fue necesario adoptar nuevas disposiciones para cumplir con las exigencias de participación del público previstas en los arts. 6 (Participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas) y 7 (Participación del público en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente) del Convenio, y que eran más precisas o imponía obligaciones iban más allá que las hasta entonces existentes en algunas directivas como las de la Directiva 85/337/CEE de Evaluación de Impacto Ambiental. Finalidad ésta a la que responde 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 modifica, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE del Consejo sobre Evaluación de Impacto Ambiental de determinados proyectos públicos y privados (Directiva EIA) de y la Directiva 96/61/CE del Consejo sobre la Prevención y Control Integrados de la Contaminación (Directiva IPPC).

La intermediación del Derecho de la Unión en la aplicación del Convenio de Aarhus va a tener, además, notables repercusiones en relación con el cumplimiento de estas disposiciones en los Estados miembros.

En primer lugar, porque estos están obligados a adecuar de forma puntual y correcta sus ordenamientos nacionales a estas directivas comunitarias (artículo 288 TFUE), operando en caso contrario los principios de primacía del Derecho de la Unión, de interpretación conforme del Derecho nacional con las directivas y, si se dan los requisitos necesarios, el efecto directo de sus disposiciones o la responsabilidad del Estado por los daños causados por incumplimiento de la Unión<sup>8</sup>.

En segundo lugar, porque su correcta ejecución, tanto formal como práctica –y por tanto el cumplimiento de las obligaciones del Convenio de Aarhus a las que responden-, queda sometida a la supervisión de la Comisión Europea y al control último del TJUE mediante el recurso de incumplimiento regulado en los arts. 258 a 260 del TFUE<sup>9</sup>.

Y, en tercer lugar, pero no menos importante, por el mecanismo de diálogo y cooperación judicial entre los jueces nacionales y el TJUE, que se articula a través de la

---

<sup>8</sup> C. PLAZA, *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 1172 ss.

<sup>9</sup> *Vid.* por ej. las Sentencias del TJUE en los asuntos C-427/07, *Comisión c. Irlanda*, de 16.7.2009; y C-530/11, *Comisión c. Reino Unido*, de 13.2.2014.

cuestión prejudicial regulada en el art. 267 TFUE: a través de las cuestiones sobre la interpretación de la Directiva o del Convenio que plantean los órganos judiciales nacionales, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como intérprete supremo del Derecho de la Unión, puede garantizar una interpretación uniforme de dichas disposiciones en todos los Estados miembros<sup>10</sup>. Aspecto este último en el que nos centramos a continuación.

En los últimos años el TJUE dictado importantes sentencias sobre el alcance y efectos de las disposiciones del Convenio de Aarhus en materia de participación pública (en sí mismas o en conjunción con las de las Directivas ambientales adoptadas en su ámbito), reforzando notablemente su eficacia.

En la Sentencia de 8 de noviembre de 2016 (asunto C-243/15 *Asociación para la Protección de los Bosques VLK «LZ»*), la Gran Sala declaró que el artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio de Aarhus

*“[...] confiere a las organizaciones de defensa del medio ambiente que, como LZ, cumplen los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 5, de ese Convenio, un derecho a participar [...] en el procedimiento de adopción de una decisión relativa a una solicitud de autorización de un plan o de un proyecto que pueda tener un efecto importante sobre el medio ambiente en la medida en que, en el marco de dicho procedimiento, deba adoptarse alguna de las decisiones a las que se refiere el artículo 6, apartado 3, de dicha Directiva [92/43/CEE del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres]”.*

En este caso, la petición de decisión prejudicial se había presentado por un tribunal eslovaco en el contexto de un litigio entre la organización ambiental “LZ” y una Administración local. La Administración había denegado a dicha organización la condición de parte en el procedimiento de autorización de un proyecto que, por ubicarse en un lugar protegido, tenía que llevarse a cabo conforme a lo establecido en el art. 6.3 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Ciertamente el apartado 1.b) del art. 6 del Convenio establece que cada Parte “b) aplicará también las disposiciones del presente artículo, de conformidad con su derecho interno, cuando se trate de adoptar una decisión respecto de actividades propuestas no enumeradas en el anexo I que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente”. Pero el Tribunal va a matizar el alcance de la remisión “al derecho interno” declarando que

*“[...] esta precisión debe entenderse en el sentido de que se refiere únicamente a las modalidades de participación del público a la que se hace referencia en dicho artículo 6, sin que ello ponga en entredicho el derecho de participación conferido por dicho artículo a una organización de defensa del medio ambiente como LZ”<sup>11</sup>.*

En consecuencia, el art. 6 del Convenio de Aarhus otorga un derecho de participación que, en caso de que el ordenamiento interno de un Estado miembro no lo reconozca en sus debidos términos, puede ser directamente invocado ante las administraciones y los tribunales por los particulares y asociaciones para la protección del medio ambiente que, conforme a lo dispuesto por el art. 2.5 del Convenio, cualifiquen como

<sup>10</sup> C. PLAZA, “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 9, Nº 1, pp.13-16

<sup>11</sup> Párr. 47.

“público interesado”. Así, lo ha puesto de manifiesto por el TJUE poco después, en la Sentencia de 20 de diciembre de 2017 (as. C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*), para aquellos supuestos en que las autoridades públicas adopten decisiones sobre actividades listadas en el anexo I del Convenio (o que no estando en dicho anexo –como ocurría en este asunto– tengan un efecto importante sobre el medio ambiente en el sentido de su art. 6.1.b). En estos casos

*“[...] podrá afirmarse que, en virtud del artículo 6 del Convenio de Aarhus Protect Natur [la ONG que lo invocaba] es titular de un derecho de participación en el procedimiento administrativo de autorización”<sup>12</sup>.*

Además, conforme a la consolidada doctrina del TJUE, reiterada una vez más en el as. C-665/15 *Protect Natur*, los tribunales nacionales están obligados a interpretar el derecho procesal nacional de conformidad con las disposiciones del Convenio y de las directivas a él vinculadas y que, cuando dicha interpretación conforme no sea posible, deben inaplicar –en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión– las disposiciones nacionales que impiden, de forma contraria al Convenio, el ejercicio de los derechos que reconoce a ciudadanos y ONGs, puesto que

*“[...] sería incompatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho de la Unión toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o toda práctica, legislativa, administrativa o judicial, que redujese la eficacia del Derecho de la Unión al negar al juez competente para aplicarlo la facultad de hacer, en el mismo momento de esa aplicación, todo lo necesario para excluir las disposiciones legislativas nacionales que pudiesen constituir un obstáculo a la plena eficacia de las normas de la Unión (véanse, en particular, las sentencias de 9 de marzo de 1978, *Simmmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, apartado 22, y de 5 de abril de 2016, *PFE*, C-689/13, EU:C:2016:199, apartado 41 y jurisprudencia citada)”<sup>13</sup>.*

Con estos pronunciamientos el TJUE ha dado un decidido respaldo a la aplicación y tutela efectiva el art. 6 del Convenio de Aarhus en los Estados miembros.

La Sentencia del TJUE de 7 de noviembre de 2019, que a continuación se examina, supone un nuevo paso en esta dirección, esta vez en relación con las disposiciones sobre participación pública y acceso a la justicia de la Directiva de Evaluación Ambiental, las cuales se han adecuado, a su vez, a las exigencias del art. 6 del Convenio.

### 3.2. La Sentencia del TJUE de 7 de noviembre de 2019 en el asunto C-280/18, *Alain Flausch y otros*: delimitando la autonomía procedimental de los Estados miembros en la articulación de las vías de participación pública

La Sentencia de la Sala Primera del TJUE, dictada el 7 de noviembre de 2019 en el asunto C- 280/18 *Alain Flausch y otros*, va a reforzar, si bien desde otro ángulo, la aplicación de las disposiciones de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental sobre participación pública, así como de su control judicial. E indirectamente, las disposiciones del Convenio que establecen las exigencias que recogen la Directiva.

Como es sabido, el Convenio de Aarhus y Directivas como la de Evaluación de Impacto ambiental han establecido disposiciones sobre el alcance del derecho de

---

<sup>12</sup> Párr. 66.

<sup>13</sup> Párr. 57.

participación en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente, así como principios y requisitos que se deben respetar en el marco de los procesos de participación<sup>14</sup>. Sin embargo, no regulan los procedimientos concretos a través de los que dicha participación deben tener efecto. El asunto C- 280/18 *Alain Flausch y otros* pone de manifiesto, sin embargo, la determinación del TJUE de precisar los límites de la autonomía de la que, en principio, gozan los Estados miembros a la hora de articular los cauces para el ejercicio del derecho a la participación en sus ordenamientos internos, así como el margen de apreciación que tienen en la aplicación de determinadas disposiciones en esta materia.

### *3.2.1 El litigio y el marco normativo de las cuestiones planteadas por el órgano judicial nacional*

La Sentencia responde a una petición de decisión prejudicial elevada al TJUE, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado de Grecia), en el marco de un litigio planteado por tres personas propietarias de bienes inmuebles en la isla griega de Ios (en el archipiélago de las Cícladas) y tres asociaciones ambientales que recurrieron conjuntamente la aprobación por la Administración regional de varios actos autorizando la construcción en dicha isla de un gran complejo turístico (con una extensión de 27 Ha, 18 de ellas ocupadas con edificios y diversas instalaciones e infraestructuras de apoyo). Los recurrentes interpusieron recurso de anulación contra la resolución controvertida una vez había pasado ya plazo establecido en la normativa nacional, alegando en su defensa que no habían tenido conocimiento de dicha resolución hasta que se dieron cuenta de que se estaban realizando las obras en cuestión.

En este caso, en aplicación de la normativa griega sobre evaluación de impacto ambiental, la publicación de la convocatoria para que todas las partes interesadas participaran en la EIA se llevó a cabo en el periódico local de la isla de Siros y en las oficinas de la región del Egeo Meridional (también en la isla de Siros), situada a 55 millas náuticas de Ios. Siros fue también el lugar donde se guardó la documentación de la evaluación de impacto ambiental y donde debía celebrarse la consulta, siendo el transporte entre ambas islas no diario, largo y costoso. La resolución de aprobación del proyecto de creación del complejo turístico se publicó en agosto de 2014 en un portal de anuncios, así como en el sitio de Internet del ministerio de Medio Ambiente. Sin embargo, los recurrentes no interpusieron recurso de nulidad contra la autorización hasta febrero de 2016 -mucho después de haber expirado el plazo de 60 días establecido para interponer dicha acción-, alegando que no tuvieron conocimiento de la autorización hasta enero de 2015, cuando observaron el inicio de las obras de acondicionamiento. El promotor del proyecto opuso frente a dicha acción el óbice de extemporaneidad del recurso.

Este es, en síntesis, el contexto en el que el Consejo de Estado heleno planteó dos preguntas sobre la interpretación de los arts. 6, 9 y 11 de la Directiva 2011/92/UE de Evaluación de Impacto Ambiental (Directiva EIA) a los efectos de valorar la compatibilidad de la normativa griega con las mismas:

---

<sup>14</sup> C. PLAZA, “La aplicación de las disposiciones...”, *op. cit.*, pp. 7 ss.

- i) En la primera, cuestionaba si los artículos 6 y 11 de la Directiva deben interpretarse, en relación con lo dispuesto en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que son compatibles con tales artículos las disposiciones de Derecho nacional, como las griegas en cuestión, en las que se establece que los procedimientos previos a la adopción de la resolución de aprobación de las condiciones ambientales de las obras y actividades que tienen un considerable impacto ambiental (publicación de los estudios de impacto ambiental, información y participación del público en las consultas) son incoados y gestionados principalmente por la entidad administrativa superior, la región, y no por el municipio interesado.
- ii) En la segunda pregunta, en esencia, si los arts. 6 y 11 de la Directiva EIA, en relación con el art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, permiten un régimen jurídico como el heleno, que establece la publicación de las resoluciones de aprobación de las condiciones ambientales de las obras y actividades con un considerable impacto ambiental en un sitio de Internet específico constituye una presunción según la cual cualquier interesado ha tenido pleno conocimiento de estas a efectos de ejercitar la acción legal prevista en la legislación vigente en un plazo de sesenta días.

Cuestiones estas que, en los términos en que fueron sintetizadas por la Abogado General Kokott en sus Conclusiones de 23 de mayo de 2019, están dirigidas a averiguar, por una parte, si el procedimiento de participación del público durante la tramitación de la autorización controvertida era compatible con los requisitos de la Directiva EIA y, por otra, si el plazo para recurrir esa autorización comenzó a correr con su publicación en un sitio de Internet o cuando los interesados tuvieron realmente noticia de la aprobación del proyecto.

Las disposiciones de la Directiva EIA cuya interpretación y alcance estaban en cuestión en este litigio eran, en concreto, las de sus arts. 6, 9.1 y 11. En estos artículos se establecen, en línea con las exigencias del Convenio de Aarhus, los requisitos mínimos que ha de respetar la normativa nacional sobre participación del público en la toma de decisiones (art. 6), la comunicación de la resolución finalmente adoptada (art. 9.1), y el acceso por los particulares a una vía de recurso para impugnar la legalidad de la resolución finalmente adoptada (art. 11). Estas disposiciones, sin bien tienen carácter esencialmente procedimental, dejan un importantes margen a la autonomía de los Estados miembros -a cuyos ordenamientos nacionales se remite- a la hora de articular el procedimiento concreto para el ejercicio de este derecho; y contienen, asimismo, numerosos conceptos indeterminados.

El art. 6 de la Directiva establece, en línea con el Convenio de Aarhus, la obligación de informar al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, desde una “fase temprana” de los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el artículo 2.2 y, entre otras cuestiones, de la solicitud de autorización de proyectos y de la circunstancia de que están sujetos a evaluación de impacto (apartado 2º). También obliga a la puesta a disposición de la información necesaria dentro de unos “plazos razonables” (apartado 3º), y a garantizar al público interesado “la posibilidad real de participar desde una fase temprana” en los procedimientos de toma de

decisiones medioambientales objeto de la Directiva (apartado 4º). Finalmente, en su apartado 5º se establece que “Las modalidades de información al público (por ejemplo, mediante la colocación de carteles en un radio determinado, o la publicación de avisos en la prensa local) y de consulta al público interesado (por ejemplo, mediante el envío de notificaciones escritas o mediante una encuesta pública) serán determinadas por los Estados miembros”.

El art. 9.1 de la Directiva dispone que una vez adoptada la decisión de conceder o denegar una autorización, “la o las autoridades competentes informarán de ello al público y, de conformidad con los procedimientos apropiados [...]”.

Por último, el art. 11 de la Directiva se refiere a las vías de recurso contra tal resolución, exigiendo a los Estados que garanticen que, “[...] de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado [...] tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva”.

La aplicación de estas disposiciones por las autoridades nacionales, conforme a la doctrina del TJUE, se rige por los principios de autonomía institucional y procedimental, de manera que corresponde a cada Estado determinar qué órganos o instituciones internas deben llevar a cabo la ejecución de estas obligaciones (vid. entre otras, la Sentencia de 15 de diciembre de 1971, as. 51-54/71 *International Fruit Company*, Rec. 1972, pp. 1107 ss.); y, a falta del establecimiento de normas comunes, la aplicación del Derecho comunitario ha de realizarse conforme a las “formas y de procedimientos del Derecho nacional” (vid., entre otros muchos, el as. 39/70, caso *Fleischkontor*, de 11.2. 1971, ECR 58). Pero al tiempo que se ha reconocido dicha autonomía, el Tribunal de Justicia también ha delimitado su alcance declarando que “debe conciliarse con las necesidades de una aplicación uniforme del Derecho comunitario”.

En el caso concreto de la autonomía procedimental, el Tribunal ha declarado en numerosos asuntos (también en casos relacionados con la aplicación de la Directiva EIA) que

*“La determinación de la regulación procesal aplicable corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro en virtud del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, a condición, sin embargo, de que esta regulación no sea menos favorable que la aplicable a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad)”<sup>15</sup>.*

### *3.2.2 Los límites de la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros*

El Tribunal va a dar respuestas a estas preguntas partiendo primero de los principios de autonomía institucional y procedimental, para determinar a continuación

<sup>15</sup> Vid., en relación con la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, la sentencia de 7 de enero de 2004, C-201/02 *Delena Wells*, ap. 67.

cómo operan en este caso los principios de equivalencia y efectividad. Y, en particular los límites que este último impone a dicha autonomía.

*i) La respuesta a la primera pregunta: las vías de información del inicio del procedimiento al público interesado no fueron en este caso conformes a las exigencias del art. 6 de la Directiva*

En relación con la primera pregunta, el Tribunal constata que el apartado 5 del artículo 6 de la Directiva EIA reserva expresamente a los Estados miembros el derecho a determinar las modalidades precisas de información y consulta del público interesado, por lo que en este caso “no existen normas fijadas por el Derecho de la Unión en relación con los procedimientos que han de seguir los Estados miembros para cumplir con sus obligaciones en cuanto a la participación del público en la toma de decisiones en materia de medio ambiente”. De modo que corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro regular dichos procedimientos, con el debido respeto del principio de equivalencia y de efectividad.

Por lo que se refiere al principio de equivalencia, el Tribunal va a apreciar -a la luz de los autos del caso y sin perjuicio de las comprobaciones que competen al órgano judicial remitente- que el Derecho griego aplicable no entraba en conflicto dicho principio, ya que ni se ha alegó ni se apreció por el Tribunal que se diera un trato más favorable a situaciones similares regidas exclusivamente por normas nacionales, fuera del ámbito de aplicación de las previstas para la aplicación de la Directiva EIA, como era aquí el caso.

En cuanto al principio de efectividad, el TJUE va a declarar que las oportunidades de participación temprana del público interesado en la toma de decisiones en materia de medio ambiente, que exigen el apartado 4 del art. 6 de la Directiva EIA, deben ser efectivas. Y que

*“[...] las autoridades competentes deben velar por que pueda considerarse razonablemente que los canales de información utilizados llegan a los miembros del público interesado con el fin de darles la debida oportunidad de mantenerse informados de las actividades previstas, del proceso de toma de decisiones y de sus posibilidades de participación en una fase temprana del procedimiento”<sup>16</sup>.*

Con independencia de que corresponda al órgano jurisdiccional nacional remitente comprobar si tales requisitos se han respetado en el procedimiento en cuestión, el TJUE entra a tomar en considera que,

*“[...] en la fecha en que se difundió la convocatoria para participar en una evaluación de impacto ambiental, la mayor parte de los interesados residían o eran propietarios de un bien inmueble en la isla de Íos, no parece que la publicación en las oficinas de la sede administrativa regional, situada en la isla de Siros, ni siquiera acompañada de una publicación en un periódico local de esta última isla, fuera adecuada para contribuir debidamente a la información del público afectado”<sup>17</sup>.*

Ello salvo que dicho periódico tuviera una amplia difusión en la isla de Ios, cuestión esta que compete al órgano judicial nacional comprobar. De lo contrario, las medidas de comunicación como las adoptadas en el asunto principal

---

<sup>16</sup> Párr. 32.

<sup>17</sup> Párr. 34.

*“[...] solo podrían considerarse suficientes a falta de otros medios de comunicación más adecuados, que pudieran haber sido utilizados por las autoridades competentes sin requerir esfuerzos desproporcionado”<sup>18</sup>.*

En relación con la cuestión de si las condiciones de acceso al expediente por el público interesado eran conformes con la Directiva, el TJUE va a responder que corresponde al órgano remitente ponderar las dificultades de acceso a dicho expediente por los interesados en la isla de Siros, con la carga administrativa que pudiera implicar poner a disposición de los interesados el expediente en la isla de Ios, que de ser desproporcionada justificaría que se mantuviera en las oficinas de la Administración Regional en la isla de Siros.

Finalmente, y por lo que se refiere a la forma en que se llevó a cabo la consulta, indica también al órgano remitente que le corresponde comprobar si, en el procedimiento principal, se ha respetado el principio de efectividad.

Tras estas matizaciones y cautelas, el TJUE va a responder a la primera pregunta que el art. 6 de la Directiva EIA debe interpretarse en el sentido de que

*“[...] se opone a que un Estado miembro lleve a cabo operaciones de participación del público en el proceso de toma de decisiones relativas a un proyecto a nivel de la autoridad administrativa regional competente, y no a nivel de la unidad municipal en la que esté situado el proyecto, cuando las modalidades prácticas aplicadas no garanticen el respeto efectivo de los derechos del público interesado, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional nacional”<sup>19</sup>.*

Esta respuesta parece contrastar con el reconocimiento, hasta ahora sin fisuras, de la autonomía institucional reconocida por el TJUE a los Estados miembros, a falta de normativa de la Unión. En una de las formulaciones más tempranas de este principio, el Tribunal declaró que “Cada Estado miembro es libre de repartir como juzgue oportuno las competencias en el plano interno y de aplicar las directivas por medio de medidas tomadas por autoridades regionales o locales” (STJCE de 25 de mayo de 1982, *Comisión c. Países Bajos*, as. 97/81, Rec. 1833). Autonomía que, como también ha precisado de forma constante el TJUE, no exime en ningún caso a los Estados miembros de su obligación de cumplir debidamente con las disposiciones de la Unión.

En este caso el Tribunal va más lejos y pone de manifiesto que la autonomía institucional de los Estados miembros, incluso en lo que respecta al reparto territorial del poder, puede entrar en conflicto con el Derecho de la Unión cuando dicho reparto menoscabe la efectividad de las disposiciones de la Unión.

*ii) La respuesta a la segunda pregunta: el momento en que empieza el cómputo del plazo para iniciar acciones legales contra el proyecto finalmente aprobado va a depender de que se haya cumplido debidamente con la obligación de informar adecuadamente al público interesado sobre la apertura del procedimiento de evaluación ambiental.*

En cuanto a la segunda pregunta, el Tribunal a la luz de la respuesta dada a la primera cuestión (esto es, que no se informó adecuadamente al público interesado del inicio del procedimiento de EIA) va a responder que

<sup>18</sup> Párr. 35.

<sup>19</sup> Párr. 44.

*“[...] los artículos 9 y 11 de la Directiva EIA deben interpretarse en el sentido de que son contrarios a una normativa, como la controvertida en el litigio principal, que da lugar a que se oponga un plazo, para que los miembros del público interesado interpongan un recurso, cuyo cómputo se inicia a partir del anuncio en Internet de la autorización de un proyecto, cuando dichos miembros del público interesado no hayan tenido previamente la oportunidad adecuada de informarse sobre el procedimiento de autorización de conformidad con el artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva (apart. 60).*

En relación con esta pregunta, el TJUE pone de relieve que la Directiva EIA no prevé ninguna norma sobre el inicio y el cómputo de los plazos de recurso, por lo que esta cuestión quedaba reservada a la autonomía de procedimiento de los Estados miembros. Al valorar si la normativa griega era contraria al principio de efectividad, el TJUE no va a considerar como un obstáculo excesivo para acceder a la justicia que el inicio del cómputo del plazo establecido para interponer un recurso dependa de una publicación de la que el recurrente tuvo o debiera haber tenido conocimiento (párr. 55). Pero llega a la conclusión de que, por el contrario, que

*[...] “no sería compatible con el principio de efectividad oponer un plazo a una persona si la conducta de las autoridades nacionales junto con la existencia del plazo la privó totalmente de la posibilidad de ejercitar sus derechos ante los órganos jurisdiccionales nacionales, es decir, si las autoridades, por su conducta, provocaron que el recurso fuera presentado fuera de plazo” (apart. 56).*

Recuerda, asimismo, que del artículo 11, apartado 3, de la Directiva EIA resulta que

*“[...] los Estados miembros deben perseguir el objetivo de un amplio acceso a la justicia cuando establecen las normas sobre los recursos en materia de participación del público en la toma de decisiones (véanse, en este sentido, las [sentencias de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos, C-260/11](#), apartados 31 y 44, y de [17 de octubre de 2018, Klohn, C-167/17](#), apartado 35)”.*

#### 4. CONCLUSION

Conforme a la consolidada doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, allí en donde no haya disposiciones de la Unión Europea determinando la regulación procesal aplicable en ámbitos como el de la participación del público en materia de medio ambiente, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro en virtud del principio de autonomía procesal de los Estados miembros. Pero siempre sometido a los principios de equivalencia (que esta regulación no sea menos favorable que la aplicable a situaciones similares de carácter interno), y de efectividad (que no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario).

Sin embargo, en aras precisamente de la eficacia del derecho de participación pública en materia de medio ambiente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea está precisando de forma progresiva los límites que el principio de efectividad puede imponer a la autonomía procedimental de la que gozan los Estados miembros a la hora de establecer los cauces para la participación del público en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Límites que, lógicamente, serán igualmente aplicables a la aplicación 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, que forma parte del acervo de la Unión, en tanto en cuanto establecen requisitos y obligaciones similares en relación con la

participación que tiene que tener lugar en el marco de otro tipo de decisiones ambientales, más allá de la autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.

Hasta el momento, dichos límites se han fijado ya con la elección de las vías de información y comunicación al público interesado del comienzo de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, así como a la comunicación de sucesivas decisiones, en tanto que exige que se utilicen mecanismos de información que tengan capacidad real de llegar hasta el público interesado. Afecta, igualmente, a algo tan importante como el cómputo de los plazos para iniciar una acción judicial contra la resolución administrativa que apruebe el proyecto: dicho cómputo no podrá comenzar a correr desde el momento en que se publique o comunique la resolución finalmente adoptada cuando las autoridades públicas no hayan informado antes al público, de forma adecuada, del comienzo del procedimiento. En estos casos, el cómputo para recurrir comenzará en el momento en que se acredite que se tuvo conocimiento por vez primera de la aprobación del proyecto en cuestión.

Esta jurisprudencia, cuyo último exponente ha sido Sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 7 de noviembre de 2019 en el asunto C- 280/18 *Alain Flausch y otros*, está reforzando sin duda la tutela judicial efectiva del derecho a la participación en materia de medio ambiente en la Unión Europea también de mano de los jueces nacionales, como jueces ambientales de la Unión.

## 5. BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTACIÓN

COMISION EUROPEA, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, “*European Implementation Review: 2019 A Europe that protect its citizens and enhances their quality of life*” (COM (2019)140 final), disponible en [https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/eir\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/eir_2019.pdf) (última vez visitado 30 de febrero de 2019).

LÓPEZ FERRO, A., “La participación del público en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos, a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de noviembre de 2019 (asunto C-280/18)”, 11 de diciembre de 2019, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 96, Sección “Comentarios de jurisprudencia”.

PLAZA MARTIN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, 2005.

PLAZA MARTIN, C., “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 9, Nº 1, 2018, pp. 1-70.

DORESTE HERNÁNDEZ, J., y RUIZ SALGADO, A., “De la importancia de la participación pública en la planificación de los recursos naturales: El caso del Plan General de Política Forestal de Cataluña (Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 20 de julio de 2017)”, 10 de diciembre de 2019, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 96.

VICENTE DAVILA, F., “La Ley 9/2018 por la que se modifica la Ley 21/2013 de evaluación ambiental: otra oportunidad perdida para avanzar hacia una participación real y efectiva”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 86, Sección “Comentarios de legislación”, 21 de enero de 2019.

UNEP (2019). Environmental Rule of Law: First Global Report. United Nations Environment Programme, disponible en <https://www.unenvironment.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report>. (última vez visitado, 15 de enero de 2020).