

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la**  
**«Comunicación de la Comisión de 28 de abril de 2017 — Comunicación de la Comisión relativa al**  
**acceso a la justicia en materia medioambiental»**

[C(2017) 2616 final]

(2018/C 129/10)

Ponente: **Cillian LOHAN**

Coponente: **Brian CURTIS**

Consulta	Comisión Europea, 31.5.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	25.4.2017
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	21.11.2017
Aprobado en el pleno	7.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación	171/5/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción esta Comunicación interpretativa, ya que ofrece una valiosa descripción de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre el acceso a la justicia a nivel nacional en asuntos de medio ambiente hasta la fecha de su publicación. Aportará una mayor seguridad y claridad a los responsables políticos en los tribunales y estructuras administrativas nacionales, así como a empresas y ciudadanos, **siempre que** se haga una difusión eficaz.

1.2. El CESE reconoce que la uniformidad en el acceso a la justicia en la UE es un factor esencial que sustenta el mercado único y la aplicación coherente de los derechos fundamentales derivados del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, y ofrece la claridad y la seguridad necesarias para los mercados y los inversores.

1.3. El CESE pide que se adopte una legislación de la UE general y vinculante, necesaria para alcanzar la coherencia y la integridad a la hora de aplicar el acceso a la justicia en la Unión, a fin complementar este paso positivo en relación con el acceso a la justicia que entraña la Comunicación. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión <sup>(1)</sup> evaluó la obligatoriedad de la legislación de la UE como la solución ideal. El CESE también reconoce el análisis y las recomendaciones al respecto del informe Darpo <sup>(2)</sup>, elaborado por encargo de la Comisión. Los Estados miembros han de apoyar estos objetivos y no impedir su logro.

1.4. A fin de que esta Comunicación tenga un efecto real, es necesario que se complemente con planes de capacitación y formación en los Estados miembros, dirigidos a sus destinatarios y en particular a los órganos de recurso judiciales y administrativos, así como a los ciudadanos.

1.5. La Comisión debe asignar prioritariamente recursos y financiación suficientes para apoyar de forma eficaz dichos planes, al igual que los Estados miembros.

1.6. La Comunicación no tiene por objeto anular las jurisdicciones nacionales y expone las sentencias y aclaraciones del Tribunal de Justicia, que constituyen un requisito básico vinculante. Este punto, y el requisito de que no debe haber excepciones ni retrocesos, debe indicarse en futuras versiones de la Comunicación.

<sup>(1)</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

<sup>(2)</sup> <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>

1.7. Esta Comunicación interpretativa debe actualizarse constantemente. A fin de garantizar que se mantienen la exactitud y la vigencia, es esencial efectuar oportunamente actualizaciones del contenido y readaptaciones dirigidas a sus destinatarios, con el fin de reflejar la evolución de la jurisprudencia del TJUE. Se debería estudiar la posibilidad de que exista un instrumento dinámico y actualizado para la sociedad civil, las administraciones públicas y los organismos judiciales.

1.8. Debería darse prioridad a las opiniones de grupos de expertos y también tratarse las lagunas y omisiones en la Comunicación para los Estados miembros, incluido el análisis sobre cómo abordar las áreas en las que haya lagunas en la jurisprudencia actual del Tribunal.

1.9. Es necesario desarrollar y **mantener al día** una referencia independiente, objetiva, integral y actualizada, que refleje la evolución positiva y los asuntos relacionados con el acceso a la justicia a nivel de los Estados miembros, así como todos los aspectos del artículo 9 del Convenio de Aarhus.

1.10. Dada la importancia de las referencias para las cuestiones prejudiciales con el fin de garantizar la coherencia del Derecho de la UE en este ámbito <sup>(3)</sup>, la Comisión debe estudiar en profundidad la aplicación y el respeto de esta disposición en todos los Estados miembros, así como informar al respecto, e investigar y procurar eliminar todo obstáculo que impida su uso.

1.11. En un contexto mundial de acoso y persecución de los defensores del medio ambiente, la UE debe liderar la acción para facilitar el acceso a la justicia.

1.12. El CESE destaca las limitaciones de la Comunicación interpretativa al no incluir las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus (CCCA), organismo independiente. Este importante y útil repertorio de trabajos puede complementar la Comunicación de la Comisión y apoyar a los responsables políticos y a los ciudadanos en relación con el acceso a la justicia, por lo que debería ser una referencia.

1.13. El CESE apoya el Convenio de Aarhus, así como su plena aplicación por parte de la UE y dentro de esta. Por tanto, es esencial que las conclusiones en materia de cumplimiento del CCCA, nombrado por las Partes, sean plenamente respaldadas por estas.

1.14. El CESE reconoce las cuestiones sensibles asociadas a las conclusiones recientes del CCCA sobre los casos de incumplimiento en materia de acceso a la justicia en las instituciones de la UE. El CESE insta a un compromiso urgente y constructivo al respecto por parte de la UE en el período previo a la siguiente Reunión de las Partes. En concreto, será importante dar prioridad, junto con ONG medioambientales y la sociedad civil, a un enfoque amplio y ambicioso respecto de las formas y áreas en las que la UE puede mejorar la aplicación del Convenio y el acceso a la justicia por parte de sus instituciones y dentro de ellas. Asimismo, debe abordarse un enfoque paralelo y complementario para el acceso a la justicia por parte de la UE y dentro de sus instituciones, así como la orientación y actividades de desarrollo correspondientes.

## 2. Observaciones generales

2.1. El documento publicado por la Comisión es una comunicación interpretativa que ofrece una visión general de la jurisprudencia del TJUE sobre el acceso a la justicia a nivel nacional para asuntos relacionados con el medio ambiente. Adopta la forma de un análisis jurídico detallado que aclara determinados requisitos y normas jurídicos y procedimentales relativos a asuntos medioambientales. Se abordan temas como las vías de recurso, costes, calendario, respeto de los plazos, alcance, derechos de audiencia y eficiencia.

2.2. El objetivo de la Comunicación consiste en ofrecer «claridad y una fuente de referencia» para los destinatarios de las administraciones nacionales, los tribunales nacionales y los particulares, así como las ONG que ejercen una función de defensa de los intereses públicos y los «operadores económicos, que comparten un interés en que la aplicación de la legislación sea previsible» (apartado 9). El apartado 8 describe el contexto de este objetivo en relación con los problemas que experimentan los destinatarios, entre otros, las empresas, las pymes, los particulares, las ONG y el público como consecuencia de los problemas en la aplicación del acceso a la justicia en los Estados miembros.

2.3. También determina la importancia del medio ambiente como el «sistema en el que se sustenta nuestra vida» y cómo su conservación, protección y mejora «suponen un valor europeo compartido».

---

<sup>(3)</sup> Artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

2.4. La Comunicación expone el contexto general de la UE en cuanto al acceso a la justicia en relación con los Tratados y el principio de tutela judicial efectiva, así como el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el 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 (el «Convenio de Aarhus»). La UE y los veintiocho Estados miembros se cuentan entre las 47 Partes que firmaron el Convenio, además de otros países de Europa y Asia Central.

2.5. En 2003 la UE adoptó dos propuestas legislativas, una sobre el «acceso a la información»<sup>(4)</sup> y la otra sobre la «participación del público»<sup>(5)</sup>. En ambas se prevé el acceso a la justicia con un alcance limitado en determinadas Directivas específicas existentes. En 2006 se adoptó un reglamento adicional sobre la aplicación del Convenio de Aarhus en la UE («Reglamento de Aarhus»<sup>(6)</sup>). La Comisión adoptó una propuesta legislativa sobre el acceso a la justicia en 2003<sup>(7)</sup>. No obstante, las opiniones divergentes entre los Estados miembros y la falta de voluntad política para aprobarla derivó en que se retirase en 2014<sup>(8)</sup>. La falta de una directiva continúa representando un problema que hay que abordar. El CESE pide una legislación de la UE general y vinculante sobre el acceso a la justicia.

2.6. La UE y los Estados miembros han firmado el Convenio de Aarhus y lo han ratificado. En su primera sesión (2002), la Reunión de las Partes (RP) del Convenio estableció un mecanismo de cumplimiento para el Convenio, que incluía el CCCA. El CCCA investiga las comunicaciones sobre incumplimiento de una Parte y elabora conclusiones y recomendaciones al respecto, que se presentan a la RP. Sin excepción hasta la sexta RP de 2017, siempre han contado con el apoyo total de las Partes.

2.7. La Comunicación **reconoce** que los principales obstáculos siguen estando dentro de determinados Estados miembros. Algunos países bloquean el acceso casi completamente, mientras que otros limitan su ámbito de aplicación, en otros el problema son los costes significativos, y algunos no prevén vías de recurso efectivas. Debe elaborarse un informe sobre la referencia independiente y bien actualizado con el fin de aportar claridad sobre los problemas específicos en los Estados miembros, así como destacar las buenas prácticas existentes.

2.8. La Comisión expone las sentencias y aclaraciones del Tribunal de Justicia, que son requisitos básicos vinculantes. Este punto, junto con el requisito de que no debe haber excepciones ni retrocesos, debe indicarse claramente en futuras versiones de la Comunicación.

2.9. La publicación de la Comunicación de la Comisión llega en medio de una encendida controversia sobre si la UE satisface de forma plena sus propias obligaciones en virtud del artículo 9 del Convenio. Se produce tras una comunicación al CCCA en la que se alegaba una falta de cumplimiento, tras la que este órgano elaboró una conclusión<sup>(9)</sup> de incumplimiento de la UE en relación con la aplicación del acceso a la justicia, junto con las correspondientes recomendaciones.

2.10. En julio de 2017 el Consejo de la UE decidió por unanimidad aceptar estas conclusiones, sujetas a enmiendas (postura promovida por la Comisión), y también reiteró su apoyo al Convenio de Aarhus<sup>(10)</sup>. Las enmiendas propuestas para la decisión de la RP sobre las conclusiones del CCCA indican *inter alia* que la RP «toma nota de» las conclusiones en lugar de indicar que las «apoya». El CESE pone de relieve la contradicción que supone la intención de la UE de no apoyar las conclusiones del CCCA al tiempo que reitera su apoyo al Convenio. Este enfoque, si es adoptado por otras Partes del Convenio, podría menoscabar gravemente el mecanismo de cumplimiento independiente y, por consiguiente, la fuerza y eficacia del Convenio.

2.11. En la Reunión de las Partes en el Convenio celebrada en Montenegro en septiembre de 2017, se decidió aplazar la decisión de la RP sobre las conclusiones del CCCA en el sentido de que la UE estaba incurriendo en un incumplimiento, después de que se efectuaran declaraciones firmes desde distintos puntos de vista y debates en la RP. La RP siempre ha funcionado por consenso y, ante la falta de consenso sobre el asunto, tras una reunión de coordinación de los Estados miembros de la UE, se acordó aplazar la decisión a la próxima RP en 2021.

<sup>(4)</sup> Directiva 2003/4/CE.

<sup>(5)</sup> Directiva 2003/35/CE.

<sup>(6)</sup> Reglamento (CE) n.º 1367/2006.

<sup>(7)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52003PC0624>

<sup>(8)</sup> Véase la retirada de propuestas de la Comisión obsoletas, DO C 153 de 21.5.2014, p. 3.

<sup>(9)</sup> [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32\\_EU\\_Findings\\_as\\_adopted\\_advance\\_unedited\\_version.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf)

<sup>(10)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11150-2017-INIT/es/pdf>

2.12. El CESE reconoce las cuestiones sensibles asociadas a las conclusiones recientes del CCCA sobre el incumplimiento de la UE. El CESE insta a un compromiso urgente, oportuno y constructivo por parte de la UE antes de la siguiente RP. En concreto, será importante que la UE se comprometa y dé prioridad, junto con ONG medioambientales y la sociedad civil, a adoptar un enfoque amplio y ambicioso respecto de las formas y áreas en las que la UE puede mejorar la aplicación del Convenio y el acceso a la justicia por parte de sus instituciones y dentro de ellas. Asimismo, debe abordarse un enfoque paralelo y complementario para aplicar el acceso a la justicia por parte de la UE y dentro de sus instituciones, así como la orientación y actividades de desarrollo correspondientes.

2.13. La Comunicación interpretativa surge tras un proceso largo e infructuoso para adoptar medidas específicas en la UE sobre el acceso a la justicia. Cabe citar:

- la retirada de la propuesta de Directiva sobre el acceso a la justicia;
- el fracaso a la hora de adaptar todas las directivas pertinentes por separado para incluir las disposiciones sobre el acceso a la justicia; por ejemplo, no se han modificado directivas medioambientales clave como las Directivas sobre aves y hábitats para reflejar de forma clara y completa las disposiciones sobre el acceso a la justicia;
- los intentos fallidos de modificar directivas específicas para establecer disposiciones sobre el acceso a la justicia <sup>(11)</sup>.

2.14. Hacen falta medidas que armonicen la forma en la que los tribunales nacionales abordan los asuntos medioambientales, ya que las normas jurídicas de la UE no son lo bastante específicas. En consecuencia, ello ha dado lugar a un gran número de peticiones de decisión prejudicial al TJUE. La Comunicación de la Comisión pretende aclarar las reglas y normas que emanan de la jurisprudencia del TJUE y, de este modo, reforzar la seguridad jurídica para las partes interesadas.

2.15. La Comisión también ha incluido sus propias opiniones en el análisis jurídico.

2.16. La Comunicación y el ejercicio de esclarecimiento subyacente concuerdan con la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental y pretenden reforzarla. El CESE mostró en un Dictamen reciente <sup>(12)</sup> su apoyo al proceso de revisión de la aplicación de la normativa medioambiental y pidió una acción decisiva para aplicar el acervo medioambiental en toda su magnitud y potencial.

2.17. La falta de una directiva sobre el acceso a la justicia deja un vacío en el nivel superior de la jerarquía de la legislación; tal directiva ayudaría a aclarar muchos de los asuntos que han generado confusión e incoherencias en los Estados miembros, con los consiguientes problemas para empresas y ciudadanos.

2.18. Algunos Estados miembros han ratificado el Convenio de Aarhus sin especificar cómo se aplicaría el acceso a la justicia en casos específicos, o bien lo han aplicado de forma poco clara o incompleta.

### 3. Posición del CESE

3.1. El CESE apoya el Convenio de Aarhus, así como su plena aplicación por parte de la UE y dentro de esta. Es vital para la validez e integridad del Convenio de Aarhus que todas las Partes respalden plenamente las conclusiones del CCCA.

3.2. El CESE observa que el Convenio de Aarhus forma parte del corpus de legislación internacional sobre derechos humanos y que es totalmente compatible con los principios fundamentales de la UE, tanto en los Tratados como en la Carta Europea de Derechos Humanos. El CESE insiste en la necesidad de que la UE se erija en defensora de los derechos humanos y ejerza un liderazgo de ámbito mundial al respecto.

3.3. El CESE insta a los Estados miembros a acelerar la aplicación efectiva del Convenio de Aarhus y, en concreto, a garantizar que en las vías de recurso administrativo y los tribunales nacionales se facilite el acceso a la justicia de forma coherente con los requisitos del Convenio y con las características esenciales de dichos recursos conforme al artículo 9, apartado 4, del Convenio. El CESE también reconoce la interdependencia crucial de los tres pilares del Convenio y la necesidad de que se apliquen como un conjunto complementario a fin de que tengan un efecto real.

<sup>(11)</sup> Directiva sobre límites nacionales de emisión.

<sup>(12)</sup> *Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental*, DO C 345 de 13.10.2017, pp. 114-119.

3.4. El CESE acoge favorablemente el documento publicado por la Comisión y considera que es una comunicación muy útil e importante. El CESE reconoce que la uniformidad en el acceso a la justicia en la UE es un factor esencial a la hora de ofrecer unas condiciones de mercado homogéneas, lo que es fundamental para el éxito del mercado único, y que también es necesario para la aplicación satisfactoria de los derechos fundamentales derivados del ordenamiento jurídico de la UE de forma coherente en toda la Unión. La Comunicación contribuye a este fin.

3.5. El CESE acoge con satisfacción la declaración de la Comisión según la cual «en caso de incumplimiento de los actuales requisitos legales contemplados en el acervo de la UE, la Comisión también seguirá recurriendo a los procedimientos de infracción para garantizar su cumplimiento» (apartado 13). La Comisión tiene un cometido necesario y preciso a este respecto en virtud de los Tratados. El desempeño eficaz de dicho cometido es esencial para garantizar que se cumplen de forma coherente los compromisos de los Estados miembros y que los Estados miembros que acatan el Convenio no se vean injustamente desfavorecidos, así como para garantizar la homogeneidad en las condiciones de mercado y los derechos.

3.6. El CESE cree que aplicar de forma eficaz la legislación medioambiental aporta claridad y seguridad a los mercados y los inversores, facilitando el desarrollo sostenible en el proceso. Se acoge favorablemente el objetivo de esta guía de la Comisión de ofrecer una seguridad y claridad mejoradas en relación con la legislación medioambiental, pese a las limitaciones de su alcance.

3.7. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión Europea haya encargado la realización de análisis sobre el acceso a la justicia en materia medioambiental, como el informe Darpö<sup>(13)</sup>. Este informe y otros análisis independientes ofrecen importantes evaluaciones sobre la ejecución del Convenio, que los Estados miembros deben tener en cuenta.

3.8. El CESE reconoce que la definición de «autoridad pública» en el artículo 2 del Convenio incluye a «las instituciones de cualquier organización de integración económica regional a que hace referencia el artículo 17 que sea Parte en el presente Convenio». Mediante esta definición, y el propio artículo 17, el CESE reconoce la aplicación del Convenio a Partes como la UE. La propia UE ha firmado y ratificado el Convenio<sup>(14)</sup>. El CESE considera que el instrumento de ratificación de la UE para el Convenio de Aarhus no exonera a las instituciones de la UE de sus obligaciones en lo que al acceso a la justicia se refiere.

#### 4. Próximas etapas

4.1. Se requieren más comunicaciones o guías que incluyan las conclusiones y recomendaciones del CCCA para aportar más claridad y facilitar la ejecución y aplicación del Convenio. Una directiva sobre el acceso a la justicia puede contribuir en gran medida a aportar claridad y coherencia.

4.2. Un *enfoque más coherente* respecto de la aplicación aportaría una mayor homogeneidad de condiciones en todos los Estados miembros en lo que atañe a las empresas y promovería el desarrollo. La incertidumbre está derivando en retrasos y sobrecostes y obstaculizando el desarrollo sostenible.

4.3. Existe la necesidad urgente de una *consulta en toda la UE para desarrollar y mantener al día una evaluación independiente de la referencia* sobre el acceso a la justicia en los Estados miembros. Dicha consulta tendría que abarcar tanto la concienciación entre la sociedad civil como lo que sucede en los tribunales y en las vías de recurso administrativo. De manera prioritaria debe indicar qué asuntos se aceptan, no se toman en cuenta o se impide que se tomen en cuenta por problemas de acceso a la justicia. El CESE puede desempeñar una función al usar su red de la sociedad civil organizada a fin de llegar a un público amplio y también desea desempeñar una función de seguimiento a la hora de comunicar las conclusiones de una evaluación de este tipo. La propia evaluación habrá de ser independiente y objetiva.

4.4. Esta referencia tiene que ir más allá de las limitaciones de la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental, que están motivadas por su ámbito de aplicación y por la falta de participación del público, así como las limitaciones del cuadro de indicadores de la justicia en la UE. El alcance de la referencia debe cubrir todos los aspectos del artículo 9 del Convenio de Aarhus, en particular todas las características de los recursos especificados en el artículo 9, apartado 4, del Convenio, así como apoyar la obligación estipulada en el artículo 9, apartado 5. Deben realizarse actualizaciones completas de esta referencia al menos cada dos años.

4.5. La Comisión reconoce la función esencial de los ciudadanos y las ONG a la hora de poner de relieve la obligación de rendir cuentas conforme al Convenio de Aarhus, hecho que el CESE apoya. La capacitación y la formación en los Estados miembros es esencial a nivel de los ciudadanos y de la judicatura. La Comisión:

<sup>(13)</sup> <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>

<sup>(14)</sup> [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec)

- necesita desarrollar planes específicos para mantener y difundir eficazmente la Comunicación, que reflejen de manera oportuna la evolución significativa de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, así como trabajar conjuntamente con la sociedad civil al respecto;
- deberá dar prioridad a la asignación de recursos y a la financiación de dichos planes;
- podría estudiar la creación de un instrumento dinámico y actualizado para la sociedad civil, las administraciones públicas y los organismos judiciales que refleje de forma pertinente y precisa la evolución significativa de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia;
- debería emitir informes de situación sobre dichos planes cada seis meses;
- debería identificar lagunas y omisiones en la Comunicación para los Estados miembros, dar prioridad y abordarlas, incluido analizar las áreas con lagunas en la jurisprudencia actual del Tribunal, así como recabar las opiniones de grupos de expertos.

4.6. La naturaleza prohibitiva de los costes en determinadas jurisdicciones puede suponer un obstáculo considerable para la justicia. La amenaza de tener que satisfacer costes que pueden alcanzar cifras prohibitivas puede constituir un obstáculo al acceso a la justicia. En un contexto mundial de acoso y persecución a las personas que defienden el medio ambiente, la UE debe liderar la facilitación del acceso a la justicia y debe ser especialmente proactiva al abordar asuntos en los que haya persecución, también cuando los problemas de costes constituyan un obstáculo.

4.7. Hace falta un mecanismo que permita aprovechar las conclusiones del CCCA para complementar la Comunicación para los Estados miembros y aportarles más claridad sobre sus obligaciones.

4.8. Esta Comunicación interpretativa tendrá que ser objeto de un mantenimiento y actualización continuos, con actualizaciones y readaptaciones permanentes dirigidas a sus destinatarios. Deben asignarse los recursos y la financiación suficientes para apoyar planes eficaces tanto en los Estados miembros como por parte de la Comisión.

4.9. Dada la importancia de las cuestiones prejudiciales<sup>(15)</sup> a la hora de garantizar la uniformidad de la aplicación del Derecho de la UE en este ámbito, la Comisión debe estudiar en profundidad la aplicación y el respeto de esta disposición en todos los Estados miembros, así como informar al respecto, e investigar y procurar eliminar cualquier obstáculo que impida su uso.

Bruselas, 7 de diciembre de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---

<sup>(15)</sup> Con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.