

COMENTARIO JURISPRUDENCIAL:

“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)”

Autora: Aloia López Ferro, abogada, aloia.l.ferro@gmail.com

Palabras clave: Participación del público; Evaluación de impacto ambiental; Acceso a la justicia; Principio de efectividad

Fuente: [STJUE \(Sala Primera\), de 7 de noviembre de 2019 \(asunto C-280/18\)](#)

Índice:

1. Introducción
2. Sobre el litigio principal: antecedentes de hecho y normativa griega de aplicación
3. Análisis de la normativa europea de aplicación a las cuestiones prejudiciales planteadas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea
 - 3.1 ¿Cómo se debe informar al público interesado de la apertura del procedimiento de participación pública que tiene lugar en el marco de la evaluación de impacto ambiental de un proyecto?
 - a) Según el Convenio de Aarhus
 - b) Según la Directiva EIA
 - 3.2. ¿Cómo se debe dar acceso a la información relevante para la toma de decisiones?
 - a) Según el Convenio de Aarhus
 - b) Según la Directiva EIA
 - 3.3. ¿Cómo se comunica que el proyecto ha sido autorizado?
 - a) Según el Convenio de Aarhus
 - b) Según la Directiva EIA
 - 3.4 ¿Cuál es el plazo para recurrir la autorización con la que finaliza el procedimiento decisorio si se han incumplido

los deberes para garantizar la participación del público por parte de las autoridades competentes?

- a) **Según el Convenio de Aarhus**
- b) **Según la Directiva EIA**
4. **Análisis de los fundamentos jurídicos y del fallo de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de noviembre de 2019 (asunto C-280/18)**
5. **Conclusiones**
6. **Bibliografía**

1. INTRODUCCIÓN

¿Cómo se debe informar al público interesado de la apertura del procedimiento de participación pública que tiene lugar en el marco de la evaluación de impacto ambiental de un proyecto? ¿Cómo se debe proporcionar acceso al público respecto a la información relevante en relación con los procesos decisorios? ¿Cómo se comunica que el proyecto ha sido autorizado? ¿Y cuál es el plazo para recurrir la autorización con la que finaliza el procedimiento decisorio si se han incumplido los deberes para garantizar la participación del público por parte de las autoridades competentes?¹ Estas son, en esencia, las importantes cuestiones que interpreta la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, STJUE), de 7 de noviembre de 2019 (asunto C- 280/18) y que, a continuación, analizaremos.

El interés de esta sentencia radica en que incide en aspectos clave para garantizar una participación efectiva del público, esencial para lograr un mayor acierto de las decisiones en materia ambiental, favorecer su implementación, la concienciación del público, la transparencia en la toma de decisiones², la innovación³, y, en definitiva, para caminar hacia una verdadera democracia ambiental. Como se recoge en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1991, “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda...”.

¹ *Vid.* introducción de las [Conclusiones de la Abogada General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 23 de mayo de 2019](#) (asunto C-280/18) [última consulta: 16/11/2019].

² UNECE (2014). [Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters](#), p. 6 [última consulta: 16/11/2019].

³ EEA (2019). [Sustainability transitions: policy and practice](#). Publications Office of the European Union, p. 69 [ultima consulta: 16/11/2019].

Mediante este comentario pretendemos analizar la resolución, ofreciendo una visión completa de cuál es la normativa aplicable a las principales cuestiones que resuelve el tribunal. No obstante, si bien este únicamente analiza la conformidad del ordenamiento jurídico griego respecto al régimen de participación del público que contempla la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (en adelante, Directiva de EIA), la participación del público en los procedimientos decisorios relativos a las actividades específicas⁴ en la Unión Europea también se regula por medio 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, de 25 de junio de 1998⁵ (en adelante, Convenio de Aarhus⁶). Por ello, también abordaremos cuál es la regulación que se contiene en el Convenio de Aarhus respecto a las cuestiones planteadas.

La referencia al Convenio de Aarhus resulta ineludible, pues su importancia es fundamental en materia de participación pública. Este convenio significó un cambio de rumbo hacia la transparencia⁷ y participación en materia ambiental⁸,

⁴ Como se señala en la resolución del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus [“Findings adopted by the Compliance Committee on 18 December 2009”](#) [última consulta: 17/11/2019] relativa a la comunicación ACCC/C/2008/24 (Spain), el Convenio no impone que la evaluación de impacto ambiental sea una parte obligatoria del procedimiento de participación pública, sino que únicamente requiere que, cuando la participación pública se produzca en el marco de una evaluación de impacto ambiental, el procedimiento de participación pública adecúe a los requisitos que se establecen en el artículo 6 (*vid.* apartado 82).

⁵ Así lo destaca la Abogada General del TJUE en sus Conclusiones de 23 de mayo de 2019 (asunto C- 280/18). Según su criterio, las disposiciones de la Directiva EIA invocadas “deben interpretarse a la luz del Convenio de Aarhus, a cuya aplicación contribuyen. En consecuencia, la práctica decisoria del Comité de cumplimiento del Convenio de Aarhus [...] aprobada por las partes del Convenio, incluida la Unión, como también las *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters* (Recomendaciones de Maastricht para fomentar la participación real del público en procesos de decisión en materia ambiental), solicitadas, recibidas y reconocidas por las partes del Convenio, contienen orientaciones útiles para examinar las cuestiones que aquí nos ocupan” (apartado 30).

⁶ Sobre el Convenio de Aarhus y su incidencia en el ordenamiento jurídico español, *vid.* PIGRAU SOLÉ, A. (dir.) (2008). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, pp. 403.

⁷ RÁZQUIN LIZARRAGA, Jose Antonio (2018). [“El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: Balance y retos de futuro”](#). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 1, p. 4 [última consulta: 16/11/2019].

⁸ Aunque, como afirma GARCÍA- ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo (2013). [“Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en cuestiones ambientales: del Convenio de Aarhus a la Sentencia Boxus”](#). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 14, p. 442, “lo que es el genérico reconocimiento a la participación como tal en las decisiones

inspirando la aprobación de nueva normativa y la modificación de la existente hasta entonces en Europa⁹. En particular, y por lo que ahora nos interesa, supuso la modificación¹⁰ de la Directiva por entonces vigente en materia de evaluación de impacto ambiental, la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente¹¹, “a fin de asegurar su plena compatibilidad con las disposiciones del Convenio de Aarhus y, en particular, con su artículo 6 y con los apartados 2 y 4 de su artículo 9”¹². Y estas previsiones relativas a la participación pública se recogen, con ciertas modificaciones¹³ a las que haremos referencia, en la Directiva actualmente aplicable en materia de evaluación de impacto ambiental: la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (en adelante, Directiva EIA)¹⁴.

Además, aunque en este supuesto únicamente se cuestionó la adecuación del procedimiento seguido por las autoridades griegas con la Directiva EIA, también corresponde al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) velar por que las disposiciones del Convenio de Aarhus¹⁵ se interpreten y apliquen de un modo uniforme por los Estados miembros¹⁶.

ambientales es el punto más débil del Convenio de Aarhus y de sus secuelas en la normativa comunitaria y en la legislación nacional” [última consulta: 19/11/2019].

⁹ Aunque el alcance de su influencia es global, pues también inspiró otra normativa y acuerdos internacionales, como, por ejemplo, el Acuerdo de Escazú. Así lo indica MÉDICI COLOMBO, Gastón (2018). [“El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de río en América Latina y el Caribe”](#). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 1, p. 21.

¹⁰ Mediante la aprobación de la aprobación de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo [[OJ L 156, 25.6.2003, p. 17–2](#)].

¹¹ [[OJ L 175, 5.7.1985, p. 40–48](#)].

¹² Considerando 12 de la Directiva 2003/35/CE.

¹³ La Directiva EIA fue modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente [[OJ L 124, 25.4.2014, p. 1–18](#)].

¹⁴ [[OJ L 26, 28.1.2012, p. 1–21](#)].

¹⁵ En la [Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental \(2017/C 275/01\)](#) [OJ C 275, 18.8.2017, p. 1–39], se indica que el TJUE es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación del Convenio de Aarhus (apartado 24). Así se produjo, por ejemplo, en la STJUE de 8 de marzo de 2011 (asunto C-240/09).

¹⁶ De hecho, la Abogada General, en sus conclusiones sí valora el procedimiento de participación en cuestión aplicando el Convenio de Aarhus.

Para completar el estudio y poder hacer una valoración más fundamentada de la sentencia objeto de análisis, contextualizaremos las disposiciones analizadas con las interpretaciones¹⁷ que se contienen en las resoluciones del Comité de Cumplimiento¹⁸ del Convenio de Aarhus, mediante las que, como afirma PLAZA MARTÍN “clarifica y precisa el alcance de las disposiciones del Convenio que, cuajadas de conceptos jurídicos indeterminados, dejan amplios márgenes de discrecionalidad en su ejecución a las autoridades nacionales”¹⁹. También pondremos en relación los preceptos analizados con las *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters* (en adelante, Recomendaciones de Maastricht²⁰) que, a pesar de ser un instrumento de *soft law* y carecer de carácter vinculante, contiene criterios interpretativos en los que se apoya el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus para emitir sus resoluciones²¹. Y, asimismo, haremos referencia a la Guía para la implementación del Convenio de Aarhus²² pues, aunque carece de carácter vinculante y de carácter

¹⁷ JUSTE RUIZ, José; SALAZAR ORTUÑO, Eduardo (2010). “Incumplimiento por parte de España de las obligaciones del convenio de Aarhus: comunicación ACCC/C/2008/24, el caso ‘senda de Granada’ en Murcia”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 18, p. 188 (nota a pie 25), señalan que los criterios de interpretación del convenio aplicados por el Comité de Cumplimiento constituyen interpretaciones calificadas.

¹⁸ Creado en la primera reunión de las partes (Lucca, 2002), en desarrollo del artículo 15 del Convenio de Aarhus, mediante la decisión I/7. En cuanto a sus funciones, se encarga de examinar las comunicaciones que le presentan las Partes, la Secretaría, los particulares y ONG’s; vigila, evalúa y facilita el cumplimiento de los requisitos de prestación de información del convenio, realiza recomendaciones, y presta asesoramiento y asistencia a las Partes en cuanto al cumplimiento del convenio. Respecto al funcionamiento, funciones del Comité de Cumplimiento y recomendaciones en relación con la formulación de comunicaciones respecto al incumplimiento de un Estado parte, *vid.* UNECE (2019). *Guide to the Aarhus...*, cit. pp. 61. A pesar de la importancia que se reconoce a la función de este Comité, lo cierto es que, en la actualidad, la duración de los procedimientos alcanza un promedio de 4 años. Así se destaca en IIDMA (2019). [El acceso a la justicia en España. Guía práctica](#), p. 52 [última consulta: 16/11/2019].

¹⁹ PLAZA MARTÍN, Carmen (2018). “[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. IX, núm. 1, p. 10 [última consulta: 16/11/2019].

²⁰ UNECE (2014). [Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters](#), pp. 52 [última consulta: 16/11/2019].

²¹ Así se puede comprobar si se consulta el documento COMITÉ DE CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO DE AARHUS (2019). [Compilation of findings of the Aarhus Convention Compliance Committee adopted 18 February 2005 to date](#) [última consulta: 16/11/2019], se puede comprobar que las referencias a las Recomendaciones de Maastricht son habituales, como así ocurre en la resolución del Comité de Cumplimiento “Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/99 concerning compliance by Spain”, de 19 de junio de 2017 (apartado 43.b).

²² UNECE (2014). [The Aarhus Convention: An implementation guide](#), United Nations Publication, pp. 278 [última consulta: 19/11/2019].

normativo, sí tiene valor para interpretar el Convenio, e incluso existen ejemplos dentro de la jurisprudencia del STJUE que se apoyan en ella para fundamentar sus interpretaciones²³.

2. SOBRE EL LITIGIO PRINCIPAL: ANTECEDENTES DE HECHO Y NORMATIVA GRIEGA DE APLICACIÓN

Los hechos del litigio principal pivotan en torno al proceso de autorización de un proyecto para la construcción de un complejo turístico en la isla de Íos (Grecia). El proyecto en cuestión comprendía la construcción de un hotel con 249 plazas, viviendas turísticas, una planta desalinizadora, instalaciones portuarias, playas artificiales, un puente, una red de carreteras y otras infraestructuras. Su área abarcaba una parcela con una superficie de aproximadamente 27 ha –de las cuales, más de 18 ha resultarían objeto de edificación–, y ocuparía el litoral, la playa y la zona marítima. Debido a las características y dimensiones del proyecto, de conformidad con la normativa griega y la Directiva EIA, debía someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

En agosto de 2013, se publicó en un periódico local de la isla de Siros²⁴, situada a 55 millas náuticas de la isla de Íos, una convocatoria para que el público interesado pudiera participar en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Y la convocatoria también se anunció en las oficinas de la región del Egeo Meridional (esto es, en Siros), donde se encontraba el expediente y se realizaría la consulta al público interesado. El hecho de que el expediente se encontrara en Siros encuentra explicación en que la normativa griega imponía que, por las características del proyecto, la tramitación administrativa y, por tanto, la gestión del procedimiento de participación del público, correspondía a la entidad regional²⁵. Asimismo, el procedimiento

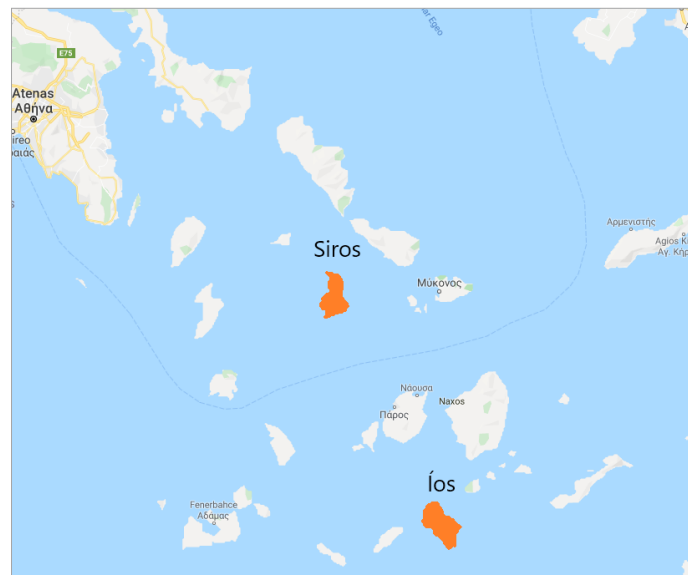
²³ Por ejemplo, la STJUE de 19 de diciembre de 2013 (asunto C-279/12), apartado 38. Al respecto, *vid.* PERNAS GARCÍA, J. José (2014). “[Sentencia del Tribunal de Justicia \(Gran Sala\) de 19 de diciembre de 2013 C-279/12 Fish Legal y Shirley](#)”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, recopilación mensual núm. 31, pp. 101-106 [última consulta: 19/11/2019].

²⁴ Siros es una isla situada en el mar Egeo. Forma parte del archipiélago de las Cícladas y en ella se encuentra Hermúpolis, la capital de la región administrativa del Egeo Meridional, a la que también pertenece la isla de Íos.

²⁵ La Ley núm. 4014/201, que lleva por título “Autorizaciones ambientales de obras y actividades, regulación de construcciones ilegales para el establecimiento de un equilibrio ambiental y otras disposiciones comprendidas en el ámbito de competencias del Ministerio de Medio Ambiente, Energía y Cambio Climático”, divide las obras del sector público y del sector privado en dos categorías (A y B) en función de su impacto ambiental. La primera categoría (A) comprende las obras y las actividades que pueden tener un considerable impacto ambiental y para las cuales será necesaria la elaboración de un estudio de impacto

seguido se ajustó a lo establecido por la legislación griega, que impone que se inicie mediante la publicación de las características del proyecto y de la invitación a todos los interesados a tomar conocimiento y a formular sus observaciones sobre el estudio de impacto ambiental del proyecto en las oficinas de la sede administrativa de la región de que se trate y en la prensa local.

Es un hecho relevante para la resolución de las cuestiones planteadas ante el TJUE, como a continuación veremos, la distancia de 55 millas náuticas que separa ambas islas y que únicamente puede salvarse con un viaje de varias horas en ferry (la isla de Íos no dispone de aeropuerto), que ni siquiera circula con una frecuencia diaria y cuyo coste resulta significativo²⁶.



*Figura 1. Distancia entre Íos y Siros.
Fuente: elaboración propia*

Posteriormente, el 11 de agosto de 2014, se publicó la resolución que autorizó el proyecto y las condiciones ambientales del mismo en el portal de anuncios *Diangeia*, y, el 8 de septiembre de 2014, tuvo lugar su publicación en la página web del Ministerio de Medio Ambiente de Grecia. De conformidad con el artículo 19 bis de la Ley griega núm. 4014/2011, la publicación en este sitio web específico se corresponde con la publicación exigida por ley y da lugar a la presunción de que todos los interesados tienen conocimiento de la misma y

ambiental con vistas a imponer condiciones y restricciones específicas para la protección del medio ambiente. La segunda categoría (B) comprende las obras con un impacto ambiental más reducido. En el caso de los proyectos de categoría A, corresponde a la autoridad regional gestionar los procedimientos de participación pública.

²⁶ *Vid.* apartados 17 y 18 de la STJUE de 7 de noviembre de 2019 (asunto C-208/18).

pueden interponer un recurso de anulación o cualquier otro recurso. Y, según el artículo 46 del Decreto Presidencial núm. 18/1989, el plazo para interponer recurso sería de 60 días a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o de su publicación.

Finalmente, el 19 de febrero de 2016, tres asociaciones y tres propietarios de inmuebles turísticos situados en la isla de Íos interpusieron un recurso contra la autorización de las condiciones ambientales del proyecto en cuestión. La titular de la autorización se opuso al recurso invocando que resultaba extemporáneo, pues se había interpuesto incumpliendo el plazo legalmente establecido por el ordenamiento jurídico griego –que consiste en 60 días desde la publicación de la resolución impugnada en la página web del Ministerio de Medio Ambiente–. Frente a ello, los actores alegaron que el retraso no les era imputable, pues no habrían tenido conocimiento de la resolución impugnada hasta el 22 de diciembre de 2015 –cuando advirtieron el comienzo de las obras– y, por tanto, defendieron que no fue hasta entonces cuando la acción pudo ser ejercitada.

3. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA EUROPEA DE APLICACIÓN A LAS CUESTIONES PREJUDICIALES PLANTEADAS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Para una mejor comprensión de la resolución objeto de este comentario, efectuaremos una aproximación a cuál es el marco jurídico que regula la participación del público en el procedimiento de evaluación ambiental en virtud del Convenio de Aarhus y de la Directiva EIA. Esto nos permitirá poner en contexto tanto los antecedentes de hecho que hemos expuesto, como la fundamentación jurídica de la sentencia que posteriormente analizaremos. Únicamente nos centraremos en los aspectos interpretados por la STJUE objeto de este comentario y, para mayor claridad expositiva –acorde con el carácter divulgativo del presente comentario–, analizaremos, en particular, la respuesta que el ordenamiento jurídico europeo otorga a las cuestiones que planteamos al inicio de la introducción de este trabajo. Asimismo, completaremos el estudio con la referencia a los criterios interpretativos que se contienen en las Recomendaciones de Maastricht y en la Guía de Implementación del Convenio de Aarhus.

3.1 ¿Cómo se debe informar al público interesado de la apertura del procedimiento de participación pública que tiene lugar en el marco de la evaluación de impacto ambiental de un proyecto?

a) Según el Convenio de Aarhus

El artículo 6 del Convenio de Aarhus regula la participación del público²⁷ en las decisiones sobre las actividades específicas enumeradas en su anexo I, que también resulta de aplicación, de conformidad con el ordenamiento jurídico interno de cada Parte, a las que no se encuentren en este anexo, si pudieran tener un efecto significativo sobre el medio ambiente²⁸. Asimismo, el apartado 10 de este artículo también impone que se apliquen las disposiciones relativas a la participación del público, como corresponda, cuando se reexamine o actualicen las condiciones en que se ejerce una actividad de las mencionadas.

En estos supuestos, el art. 6.2 establece la obligación de que, cuando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informe “al público interesado como convenga, de manera eficaz, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso”. En cuanto a la información que debe incorporarse a esta primera notificación o remisión de información respecto al inicio del proceso decisorio, se detalla en los subapartados de este precepto, y, entre otros aspectos, debe referirse a la actividad propuesta, a las posibilidades que se ofrecen al público de participar, el procedimiento previsto y a la autoridad pública a la que se debe dirigir el público para obtener la información necesaria y proceder a su examen²⁹.

²⁷ De conformidad con el artículo 1 (apartado 2, subapartados d y e) de la Directiva EIA –que se corresponde con el artículo 2 (apartados 4 y 5) del Convenio de Aarhus– por “público” debe entenderse una o varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con el derecho o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos; y, por público interesado “el público afectado, o que pueda verse afectado, por procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2, o que tenga un interés en el mismo; a efectos de la presente definición, se considerará que tienen un interés las organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional”.

²⁸ Artículo 6.1 del Convenio de Aarhus.

²⁹ Aunque no van a resultar objeto de un examen pormenorizado, por cuanto el objeto de la sentencia analizada no se refiere con carácter principal a estos aspectos, el artículo 6 también impone a las autoridades públicas las siguientes obligaciones: establecer plazos razonables para la participación del público²⁹(apartado 3); adoptar medidas para la participación temprana del público, esto es, que se produzca al inicio del procedimiento pues entonces el público “puede ejercer una influencia real” (apartado 4); alentar a quien pretenda presentar una solicitud de autorización “para que identifique al público afectado, le informe de la solicitud y entable con él un debate antes de presentar la solicitud”

El precepto admite que se informe al público por medio de una comunicación pública o de modo individual. Por medio de la comunicación o aviso público la información se difunde a tantos miembros del público como sea posible (por ejemplo, a través de la publicación del aviso en un periódico o en otro medio de comunicación, a través de medios electrónicos, o mediante avisos en oficinas públicas, etc). En cambio, la notificación individual consiste en la difusión de información a determinadas personas de un modo individual o personal. Como vemos, emplea términos muy abiertos, dejando gran discrecionalidad a las Partes para definir el procedimiento de notificación al público interesado al inicio de un proceso decisorio.

Si se opta por el método de notificación por medio de un aviso público, las Recomendaciones de Maastricht consideran que resultan lugares idóneos para su colocación: a) un lugar accesible al público de las inmediaciones de la actividad propuesta; b) un tablón de anuncios accesible al público en la sede de la autoridad competente para tomar la decisión, y, en su caso, en un lugar destacado dentro del portal web de la autoridad competente; c) los periódicos que se distribuyan en el lugar en que vaya a tener efectos la actividad propuesta o el proyecto, y que llegue a la mayor parte del público afectado; d) los lugares muy frecuentados por el público interesado y empleados con carácter habitual para la notificación de avisos (por ejemplo, las oficinas de correos, las tiendas y locales comerciales, pabellones deportivos; paradas de autobús...); e) los tabloneros de anuncios y sitios web de las autoridades locales del área potencialmente afectada³⁰.

Según ha señalado de modo reiterado el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, el artículo 6 del Convenio de Aarhus contiene un claro

(apartado 5); exigir a las autoridades públicas que permitan al público interesado “cuando lo pida y cuando el derecho interno lo exija, de forma gratuita, en cuanto estén disponibles, todas las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones” (apartado 6); prever en los procedimientos de participación “la posibilidad de que el público someta por escrito o, si conviene, en una audiencia o una investigación pública en la que intervenga el solicitante, todas las observaciones, informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto de la actividad propuesta” (apartado 7); velar por que se tengan en cuenta los resultados del procedimiento de participación (apartado 8); velar por que “cuando una autoridad pública reexamine o actualice las condiciones en que se ejerce una actividad mencionada en el apartado 1”, se garanticen las obligaciones ya mencionadas en lo que corresponda (apartado 10); aplicar, “en la medida en que sea posible y apropiado” las anteriores obligaciones, cuando se decida “si procede autorizar la diseminación voluntaria en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente” (apartado 11).

³⁰ En cuanto al empleo tanto de la radio, televisión y redes sociales, en las Recomendaciones de Maastricht se considera que pueden usarse como complemento de las formas de notificación anteriormente señaladas, pero no para su reemplazo (apartado 65 de las Recomendaciones de Maastricht).

mandato de que el público interesado sea informado de una manera adecuada, efectiva y a tiempo o temprana³¹.

Para lograr que los métodos de notificación de información empleados resulten efectivos, las Recomendaciones de Maastricht indican que deben adaptarse caso por caso y que es necesario introducir mecanismos flexibles de participación³². En el mismo sentido, la Guía de implementación del Convenio de Aarhus indica: “*notification needs to be considered flexibly to be effective*”³³. Esto significa que las autoridades públicas deben velar por que los medios que se empleen para informar al público aseguren que la información sobre el inicio de los procedimientos decisorios llegue a todos aquellos que potencialmente podrían resultar interesados³⁴, lo que implica su adaptación a las necesidades de las personas identificadas como público interesado. Y, con carácter previo, la previa identificación del público interesado, sus características y las del proyecto, y la manera en que normalmente recibe la información³⁵. Por tal motivo, se señala que el diseño de las modalidades de notificación debería efectuarse en función del tamaño y la complejidad del proyecto, o de si la actividad se localiza o puede afectar a grupos más vulnerables³⁶. En este último supuesto, podrían emplearse una variedad de métodos de notificación, incluyendo, incluso, la notificación puerta a puerta para aquellas personas que no tienen teléfono o electricidad³⁷. Además, como se señala en la Guía del Convenio de Aarhus, para considerar que el método de información al público resulta efectivo, deben haberse hecho todos los esfuerzos razonables para facilitar la participación³⁸.

³¹ Apartado 52 de las Recomendaciones de Maastricht.

³² Apartado 59 de las Recomendaciones de Maastricht.

³³ *Guía para la implementación...*, *cit.*, p. 136.

³⁴ En la resolución del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus “[findings on communication ACCC/C/2006/16 \(Lithuania\)](#)”, se define la efectividad del siguiente modo: “*The requirement for the public to be informed in an “effective manner” means that public authorities should seek to provide a means of informing the public which ensures that all those who potentially could be concerned have a reasonable chance to learn about proposed activities ECE/MP.PP/2008/5/Add.6 Page 12 and their possibilities to participate. Therefore, if the chosen way of informing the public about possibilities to participate in the EIA procedure is via publishing information in local press, much more effective would be publishing a notification in a popular daily local newspaper rather than in a weekly official journal, and if all local newspapers are issued only on a weekly basis, the requirement of being “effective” established by the Convention would be met by choosing rather the one with the circulation of 1,500 copies rather than the one with a circulation of 500 copies*” (apartado 67).

³⁵ Apartado 66 de las Recomendaciones de Maastricht.

³⁶ En estos casos, podrían emplearse una variedad de métodos de notificación, incluyendo la notificación puerta a puerta para aquellas personas que no tienen teléfono o electricidad (apartado 63.b de las Recomendaciones de Maastricht).

³⁷ Apartado 63.b de las Recomendaciones de Maastricht.

³⁸ UNECE (2014). *The Aarhus Convention...*, *cit.*, p. 136.

Por otra parte, para que el método de notificación de la información al público interesado resulte adecuado, la información debe incluir todos los aspectos que se señalan en el apartado segundo del artículo 6, y, además, debe ofrecerse con un lenguaje claro, resultar precisa y también suficientemente pormenorizada³⁹. Como se señala en la Guía para la implementación del Convenio de Aarhus, la lista que se contiene en el apartado d) del artículo 6.2, debe entenderse como una lista no exhaustiva, aunque los aspectos que en ella se incluyen, respecto al procedimiento a seguir, son considerados esenciales⁴⁰.

Por último, la notificación de información sobre el inicio del procedimiento debe producirse a tiempo. Este requisito debe ponerse en relación con lo establecido en el artículo 6.3 del Convenio de Aarhus, según el cual “para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se establecerán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público de conformidad con el apartado 2 supra y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental”. Y, asimismo, con el artículo 6.4, que impone que la participación del público debe ser temprana, al inicio del procedimiento, cuando todas las opciones están abiertas, para garantizar que el público pueda ejercer una influencia real. Por tanto, la información debe proporcionarse de manera que el público tenga tiempo para prepararse para participar en el proceso de decisorio de un modo efectivo⁴¹.

b) Según la Directiva EIA

Con arreglo al artículo 6.2 de la Directiva (en su versión vigente en el momento en que se llevó a cabo la solicitud de autorización del proyecto objeto de litis) se debía informar al público en una fase temprana de los procedimientos decisorios, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos cuando se dispusiese de ellos, de la solicitud de autorización del proyecto, y de otros aspectos, como las modalidades de participación del público que se contempla aplicar en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental⁴².

³⁹ Apartado 53 de las Recomendaciones de Maastricht.

⁴⁰ *Guía para la implementación...*, cit., p. 38.

⁴¹ *Vid.* apartado 24 de las Recomendaciones de Maastricht.

⁴² Se debe informar al público de los siguientes aspectos: “a) la solicitud de autorización del proyecto; b) la circunstancia de que el proyecto está sujeto a un procedimiento de evaluación del impacto ambiental y, llegado el caso, de que es de aplicación el artículo 7; c) datos sobre las autoridades competentes responsables de tomar la decisión, de las que pueda obtenerse información pertinente, de aquellas a las que puedan presentarse observaciones o formularse preguntas, y de los plazos para la transmisión de tales observaciones o preguntas; d) la naturaleza de las decisiones posibles o, en su caso, del proyecto de decisión; e) una indicación de la disponibilidad de la información recogida con arreglo al artículo 5; f) una indicación de las fechas y los lugares en los que se facilitará la

En virtud del apartado 5 de este artículo 6, las modalidades de información al público y de consulta al público interesado serán determinadas por los Estados miembros.

En la redacción actual de este artículo, a raíz de su modificación en 2014⁴³, se especifica que este deber de información busca que el público interesado participe de un modo efectivo, y que la notificación al público interesado al inicio del procedimiento decisorio se llevará a cabo, en todo caso, por vía electrónica y, además, mediante anuncios públicos u otros medios apropiados.

3.2. ¿Cómo se debe dar acceso a la información relevante para la toma de decisiones?

a) Según el Convenio de Aarhus

Con arreglo al artículo 6.6 del Convenio de Aarhus, las autoridades públicas competentes deben actuar para que el público interesado "pueda consultar cuando lo pida y cuando el derecho interno lo exija, de forma gratuita, en cuanto estén disponibles, todas las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones" respecto a las actividades específicas. Esta información solo podrá denegarse en los supuestos contemplados en el artículo 4, apartados 3 y 4.

Las Recomendaciones de Maastricht establecen un conjunto de buenas prácticas para facilitar que el público pueda examinar la información relevante para participar de un modo efectivo en el procedimiento decisorio⁴⁴ que resultan de especial interés⁴⁵. Así, indican que la información debe estar accesible para su examen, como mínimo, en los siguientes lugares: a) en la sede de la autoridad competente; b) en un portal web de acceso público y de fácil empleo; c) si la sede de la autoridad competente se encuentra lejos del lugar de la actividad (se indica que, por ejemplo, así ocurriría si estuviese a más de dos horas de distancia en transporte público), además de en los lugares

información pertinente, así como los medios empleados para ello; g) las modalidades de participación pública...".

⁴³ Como ya expresamos, fue modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente [OJ L 124, 25.4.2014, p. 1–18].

⁴⁴ Apartados 92 a 94 de las Recomendaciones de Maastricht.

⁴⁵ Se contienen otros aspectos relevantes como, por ejemplo, la necesidad de que se ofrezcan resúmenes de la información en lenguaje no técnico y fácilmente comprensible, que permita que el público pueda comprender la significancia de la actividad en cuestión (apartados 94-98) o el coste y formato en que se debe entregar la información solicitada (apartados 99-102).

anteriormente señalados, la información debe estar accesible en una ubicación próxima al lugar en el que tendrá lugar la actividad, y que resulte de fácil acceso. Asimismo, se señala que la información deberá ser accesible durante las horas de trabajo habituales durante todos los días hábiles del procedimiento de participación y que, además, debería tomarse en consideración y articular los procedimientos de participación teniendo en cuenta si el público no pudiera acceder a la información durante las horas habituales de trabajo⁴⁶.

b) Según la Directiva EIA

De conformidad con el artículo 6.3 de la Directiva EIA, los Estados miembros deben garantizar que se ponga a disposición del público interesado, dentro de un plazo razonable, la información suministrada por el promotor del proyecto en virtud del artículo 5 de la Directiva EIA, y, de conformidad con el Derecho nacional “los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes en el momento en el que el público interesado esté informado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo”. Asimismo, también debe ponerse a disposición del público aquella información distinta de la ya señalada, pertinente para la toma de la decisión y que solo pudiera obtenerse una vez finalizado el período de información al público interesado.

Con la redacción actual del artículo 6, se añade al apartado 5 que “los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la información pertinente sea accesible electrónicamente por parte del público, a través de, al menos, un portal central o de puntos de acceso sencillo, en el nivel administrativo adecuado”.

3.3. ¿Cómo se comunica que el proyecto ha sido autorizado?

a) Según el Convenio de Aarhus

Según el artículo 6.9 del Convenio de Aarhus “Cada Parte velará también porque, una vez adoptada la decisión por la autoridad pública, el público sea rápidamente informado de ella siguiendo el procedimiento apropiado. [...]”. Por tanto, una vez finalizado el proceso decisorio, el público debe ser informado de ello y, al efecto, “cada Parte comunicará al público el texto de la decisión acompañado de los motivos y consideraciones en que dicha decisión se basa”.

⁴⁶ También se indica que, en cuanto sea posible, las principales épocas de vacaciones (como el verano, o el final del mes de diciembre) deberían ser evitadas como momentos para llevar a cabo procedimientos de participación pública (apartado 77.e de las Recomendaciones de Maastricht).

Nuevamente estamos ante obligaciones que no contemplan un procedimiento determinado para su puesta en práctica, por lo que depende de cada Parte determinar el procedimiento a seguir, respecto al que únicamente se señala que debe ser “apropiado” y que la información debe facilitarse rápidamente. Al respecto, las Recomendaciones de Maastricht hacen hincapié en que, en este caso, el derecho de información se refiere al público en general, y no únicamente al interesado⁴⁷. Asimismo, como buenas prácticas para la información de la decisión final, se indica la puesta a disposición del público de la decisión en los lugares se señalaron anteriormente como idóneos para llevarse a cabo el examen de la información parte del público interesado, y, además, que la decisión esté disponible electrónicamente en un lugar público fácil de usar⁴⁸. También se señala como buena práctica el empleo de medios de comunicación de masas que más amplia distribución tengan entre el público interesado⁴⁹.

En las Recomendaciones de Maastricht también se destaca que el hecho de que el público pueda acceder a la decisión sobre una propuesta de actividad sujeta al artículo 6 a través de una base de datos electrónica de acceso público no satisface el requisito del artículo 6.9 de la Convención si el público no ha sido informado de manera rápida y efectiva de este hecho⁵⁰. Es este un aspecto fundamental, clave para la resolución del litigio que nos ocupa.

b) Según la Directiva EIA

Según el artículo 9 .1 de la Directiva EIA, cuando se adopte una decisión de conceder o denegar una autorización, las autoridades competentes deben informar de ello al público y, “de conformidad con los procedimientos apropiados”, poner a su disposición la siguiente información: a) el contenido de la decisión y las condiciones impuestas; b) los motivos y consideraciones en los que fundamenta la decisión, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública; c) una descripción de las medidas principales para evitar, reducir o contrarrestar los impactos ambientales, cuando sean necesarias.

⁴⁷ Apartado 137 de las Recomendaciones de Maastricht.

⁴⁸ Apartado 139 de las Recomendaciones de Maastricht.

⁴⁹ Apartado 79 de las Recomendaciones de Maastricht.

⁵⁰ Apartado 141 de las Recomendaciones de Maastricht. Asimismo, en la [Decision VI/8; Compliance by Spain with its obligations under the Convention](#) (apartado 7), se recoge que el Comité recomendó a España garantizar que tomase las medidas necesarias para garantizar que se informa al público de las decisiones de forma inmediata, en virtud del artículo 6.9, no solo a través de Internet, sino mediante otros medios, como los del artículo 6.2 del Convenio, entre otros [última consulta: 17/11/2019].

En este precepto también se han introducido cambios a raíz de su modificación en 2014. Así, entre otras modificaciones de redacción, ahora se indica que se debe informar al público sin demora. Además, también deberá ponerse a disposición del público “un resumen de los resultados de las consultas y la información recabada en virtud de los artículos 5 a 7, y cómo los resultados se han incorporado o considerado en el proceso decisorio, en particular, las observaciones recibidas del Estado miembro a que se refiere el artículo 7”.

3.4 ¿Cuál es el plazo para recurrir la autorización con la que finaliza el procedimiento decisorio si se han incumplido los deberes para garantizar la participación del público por parte de las autoridades competentes?

a) Según el Convenio de Aarhus

El artículo 9 del Convenio de Aarhus contiene las disposiciones relativas al tercer pilar, esto, sobre el acceso a la justicia. En particular, su artículo 9.2 establece el deber de las Partes de velar por que el público interesado⁵¹ pueda interponer un recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 del Convenio. Por tanto, conforme al Convenio de Aarhus, el público interesado debe poder impugnar la legalidad de las decisiones relativas a las actividades específicas cuando se hayan vulnerado sus derechos de participación, como así ocurre en el supuesto resultado por la sentencia STJUE de 7 de noviembre de 2019 (asunto C-280/18).

Por otra parte, de conformidad con el artículo 9.4, los procedimientos deben ofrecer “recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación, si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos⁵² sin que su costo sea prohibitivo”.

⁵¹ Para ser público interesado, este artículo señala que se debe tener un interés suficiente, o bien invocar la lesión de un derecho, y que ello se determinará de acuerdo con las disposiciones de derecho interno y conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia.

⁵² PIGRAU I SOLÉ, Antoni; BORRÁS PENTINAT, Susana (2008). “Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus”. En: PIGRAU I SOLÉ, Antoni (coord.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Diez años del convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, Atelier, p. 56, refieren que el Comité de Cumplimiento consideró contrario al artículo 3.1 del Convenio de Aarhus, relativo a la obligación de las partes de establecer un marco preciso, coherente y transparente a los efectos de aplicar el Convenio, la dilación en

En cuanto al plazo para informar al público de la decisión, las Recomendaciones de Maastricht indican que éste debe ser razonable, teniendo en cuenta los plazos para recurrir la decisión. Además, se indica que ha de existir la posibilidad de que los plazos para interponer un recurso contra estas decisiones, en virtud del artículo 9.2 del Convenio, se puedan reiniciar si un miembro del público interesado puede probar que no recibió la notificación de la decisión final por un error atribuible a la autoridad pública o por fuerza mayor⁵³. En idéntico sentido, la Guía para la implementación del Convenio de Aarhus⁵⁴ destaca que los procedimientos deben ser equitativos y, por ello, en relación con los plazos de impugnación, recuerda que el Comité de Cumplimiento interpreta que deben empezar a computarse desde la fecha en que el reclamante sabe, o debería saber, del acto u omisión que pretenda impugnar⁵⁵.

Finalmente, también resulta fundamental el principio de amplio acceso a la justicia⁵⁶, que debe entenderse no solo aplicable respecto a los requisitos de legitimación, como veremos en la sentencia objeto de este comentario.

b) Según la Directiva EIA

Con arreglo al artículo 11 de la Directiva EIA, “los Estados miembros deben garantizar que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado [...] puedan presentar un recurso ante un tribunal de justicia u otro órgano independiente e imparcial 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”.

De modo análogo a lo previsto en el Convenio de Aarhus, el público interesado resultará legitimado si tiene un interés suficiente, o, subsidiariamente, cuando alegue un menoscabo de un derecho, “cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo”. Al respecto, el artículo 11.3 especifica que “los Estados miembros determinarán, de manera coherente con el objetivo de

los recursos de apelación atribuibles a las diferentes interpretaciones efectuadas por diferentes instancias judiciales. Por ello, en nuestra opinión, un marco jurídico en el que la resolución de los recursos por incumplimiento del Convenio de Aarhus sea lenta, también sería contrario al artículo 3.1 del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 9.4.

⁵³ Apartado 142 de las Recomendaciones de Maastricht.

⁵⁴ *Guía para la implementación...*, cit., p. 201.

⁵⁵ *Vid. Findings on communication ACC/C/2008/33 (United Kingdom)*, apartado 138.

⁵⁶ Así se destaca en UNECE (2014). *The Aarhus Convention: An implementation guide*, United Nations, 2ª ed., p. 194.

facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho”.

En cuanto a los procedimientos de impugnación, según el art. 11.4, estos serán “justos y equitativos, estarán sometidos al criterio de celeridad y no serán excesivamente onerosos”.

4. ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y FALLO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE 7 DE NOVIEMBRE DE 2019 (ASUNTO C-280/18)

Planteados los términos del debate como se expuso en el apartado II de este comentario, el órgano jurisdiccional griego que conocía del asunto planteó dos cuestiones prejudiciales⁵⁷ ante el TJUE, acerca de si la normativa griega de aplicación resultaba compatible con la normativa relativa a la participación pública que se contiene en la Directiva EIA. A continuación, analizaremos las cuestiones planteadas y los fundamentos jurídicos de la STJUE de 7 de noviembre de 2019 (asunto C-280/18).

A través de la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional griego pregunta lo siguiente:

1. *“¿Deben interpretarse los artículos 6 y 11 de la Directiva EIA [...] en el sentido de que son compatibles con tales artículos las disposiciones de Derecho nacional [...] 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 [...] son incoados y gestionados principalmente por la entidad administrativa superior, la región, y no por el municipio interesado?”*

Como el TJUE nos aclara en su sentencia⁵⁸, a través de esta primera cuestión, el órgano jurisdiccional pregunta si la participación del público en los procesos de toma de decisiones relativos a un proyecto resulta conforme con el artículo 6 de la Directiva EIA si se llevan a cabo a nivel de la sede de la autoridad regional, y no a nivel del municipio en el que se prevea ejecutar el proyecto. Y,

⁵⁷ Artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [[OJ C 202, 7.6.2016, p. 164–164](#)]. Los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros pueden plantear ante el TJUE una cuestión prejudicial, si lo estiman necesario para emitir su fallo, a fin de que este se pronuncie sobre la interpretación de los Tratados y sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea. El TJUE no resuelve el litigio principal, sino que indica al órgano jurisdiccional nacional que su función es establecer pautas interpretativas, que vinculan tanto al órgano jurisdiccional nacional que formula la cuestión, como al resto de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

⁵⁸ Apartado 25.

al hilo de esta pregunta, el TJUE entra a valorar si el procedimiento de participación pública que se siguió resultaba conforme con el artículo 6 (apartados 2, 3 y 4) de la Directiva EIA.

El TJUE responde a esta primera cuestión señalando que la Directiva EIA, en su artículo 6.5, reserva a los Estados miembros la obligación de determinar las modalidades de participación y consulta del público interesado. De acuerdo con el principio de autonomía procesal, los Estados miembros gozan de libertad a la hora de configurar los procedimientos para cumplir con la obligación de garantizar la participación del público en la toma de decisiones en materia de medio ambiente. Por tanto, nada impide que establezcan, como así hizo Grecia, que los procedimientos de participación se gestionen desde entidades administrativas regionales, en lugar de municipales. No obstante, matiza que esta la libertad de configuración de los procedimientos de participación no es absoluta, ya que deben adecuarse a los principios de efectividad y de equivalencia.

Según el principio de efectividad⁵⁹, los procedimientos deben configurarse de manera que no hagan imposible en la práctica, o excesivamente difícil, el ejercicio de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico de la Unión Europea que, en este caso, serían los derechos de participación regulados en la Directiva EIA; Y, conforme al principio de equivalencia, los procedimientos no pueden ser menos favorables que los que regulan situaciones similares de carácter interno⁶⁰. Por ello, para valorar la validez del procedimiento seguido para garantizar la participación del público en el asunto controvertido, el TJUE acomete el análisis de la normativa griega y de su desarrollo en la práctica, a la luz de los principios de equivalencia y efectividad⁶¹.

⁵⁹ En la traducción al español de la STJUE se emplea indistintamente el término “efectividad” y “eficacia”, aunque, según la RAE, no son plenamente intercambiables. PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre (2019). “[El impacto del Derecho de la Unión Europea en el acceso al contencioso-administrativo español ambiental](#)”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando y VALERO TORRIJOS, Julián (coords.), *20 años de la Ley de lo contencioso-administrativo. Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Murcia 8-9 de febrero de 2019. INAP, p. 128, aboga por la “necesidad de que la normativa española se acomode a este principio, y que la jurisprudencia sea más atrevida a su favor”, en relación con el acceso a la justicia en materia ambiental.

⁶⁰ Apartado 7 de la STJUE de 7 de noviembre de 2019.

⁶¹ Como puede comprobarse, el TJUE entra a valorar si el desarrollo de la participación en el litigio principal resulta conforme con la Directiva EIA. Por tanto, realiza una interpretación amplia de la cuestión planteada que, en sus términos literales, se limita a preguntar si el procedimiento de participación pública puede ser gestionado por la entidad administrativa regional, en lugar de la municipal. Esto es, admite que pueda llevarse a cabo por la entidad administrativa regional pues no existe normativa europea que establezca un procedimiento obligatorio para los Estados miembros, pero recuerda que la modalidad elegida, con independencia de la administración a la que se encomiende su ejecución, debe

A continuación, el TJUE valora si, a la luz de estos principios, el procedimiento de participación respeta la normativa europea. Así, por una parte, respecto a la adecuación del procedimiento al principio de equivalencia, el TJUE entiende que del análisis de los autos no se desprende que el procedimiento seguido para la autorización ambiental resultase contrario a este principio⁶².

Por otra parte, en relación con el principio de efectividad, el TJUE señala que, de acuerdo con el artículo 6.4 de la Directiva EIA, las oportunidades de participación temprana del público interesado en la toma de decisiones en materia de medio ambiente deben ser efectivas. Para ello, se impone a las autoridades competentes el deber de “velar por que pueda considerarse razonablemente que los canales de información utilizados llegan a los miembros del público interesado”. Solo así se garantizará que se estará dando al público la oportunidad de mantenerse informado de los proyectos previstos, del proceso de toma de decisiones y de sus posibilidades de participación en una fase temprana del procedimiento⁶³. Aunque considera que es al órgano jurisdiccional remitente a quien corresponde pronunciarse en el litigio principal, bajo la justificación de “dar una respuesta útil”⁶⁴, el tribunal valora tres aspectos del procedimiento en cuestión, necesarios para poder resolver si el proceso de participación que contempla la normativa griega resulta acorde con el principio de eficacia.

adecuarse, en todo caso, a los principios de equivalencia y efectividad. En el mismo sentido, en el apartado 32 de la Conclusiones Generales de la Abogada del TJUE, se señala que «El Tribunal de Justicia podría dar una respuesta relativamente breve a esta cuestión concreta indicando que la Directiva EIA no contiene normas sobre el nivel o el organismo de la administración nacional responsable de la evaluación del impacto ambiental». Sin embargo, en el apartado 34 valora que “el contexto de la cuestión concreta es más bien el desarrollo de la participación del público en el litigio principal» y, por tanto, entiende que «la cuestión prejudicial se refiere a si estas modalidades de participación del público cumplen los requisitos de la Directiva EIA, en particular de su artículo 6”.

⁶² La Abogada General, en sus Conclusiones, relaciona el principio de equivalencia con la distinción que la legislación griega efectúa entre los proyectos de mayor tamaño (categoría A), y los proyectos que, por lo general, son de menor tamaño (categoría B) pues, en el segundo de los casos, el trámite de participación pública no corre a cargo de las autoridades regionales, sino de las locales. El principio de equivalencia podría estar en entredicho pues, de haberse tratado de un proyecto de categoría B, el público habría sido informado por parte de las autoridades locales, por ejemplo, mediante anuncios en los tableros de anuncios. No obstante, la Abogada General concluye que no cabe apreciar la vulneración del principio de equivalencia pues “es lógico que la responsabilidad de los proyectos de mayor envergadura cuyo impacto ambiental sea, por lo general, no solo de naturaleza local, sea atribuida a las autoridades regionales” [vid. apartado 51 de las Conclusiones de la Abogada General a la STJUE de 7 de noviembre de 2019.

⁶³ Apartado 32 de la STJUE de 7 de noviembre de 2019.

⁶⁴ Apartado 34 de la STJUE de 7 de noviembre de 2019.

En primer lugar, analiza cómo se informó al público sobre el proyecto y de la consulta que iba a llevarse a cabo. Respecto al lugar en que se difundió la información del proyecto y la convocatoria para participar, como los interesados residían o tenían sus inmuebles en la isla de Íos y, sin embargo, la información se publicó en un periódico local de la isla de Siros y en las oficinas administrativas situadas en esta misma isla, el TJUE considera que el canal de información empleado no garantizaba que la información pudiese llegar razonablemente al público interesado. No obstante, deja al órgano jurisdiccional remitente el deber de resolver sobre este aspecto, valorando, además, si existían alternativas que no supusiesen un esfuerzo desproporcionado para las autoridades competentes, y cuál era la verdadera difusión del periódico en el que se realizó el anuncio⁶⁵. Por tanto, el artículo 6. 2 de la Directiva EIA exige que se informe al público interesado de manera que este tenga la posibilidad de tener conocimiento en una fase temprana del procedimiento de toma de decisiones sobre el proyecto previsto y sus posibilidades de participación. Y, para determinar la modalidad de la puesta a disposición de esta información, debe establecerse un equilibrio razonable entre el esfuerzo que supone para los miembros del público interesado el ejercicio del derecho de acceso y la carga que recae sobre las autoridades. Como señala la Abogada General:

“a la hora de apreciar si determinados medios informativos satisfacen el principio de efectividad [...] también hay que atender, sin embargo, a si existen medios informativos más eficaces que podrían haberse utilizado sin un coste desproporcionado. A falta de tales medios informativos o si estos no ofrecen garantías de éxito, será más aceptable que se elijan medios con una eficacia limitada, ya que la Directiva EIA y el Convenio de Aarhus no exigen nada que sea imposible. Sin embargo, en este asunto no cabe excluir prima facie tales medios informativos alternativos”⁶⁶.

En segundo lugar, en relación con el lugar en el que el público interesado podía examinar la información sobre el proyecto, el tribunal recuerda que debe estar fácilmente accesible. En caso contrario, no se estaría garantizando que el derecho de participación se pudiese ejercer de manera efectiva⁶⁷. Por ello, considera que, al resolver sobre el litigio, el órgano jurisdiccional remitente debe valorar las dificultades que en este caso existían para acceder a la información, ya que los interesados se veían obligados a realizar una travesía en barco hasta la isla de Siros. No obstante, también indica que “cualquier dificultad que encuentre el público interesado en este proceso puede estar justificada por la existencia de una carga administrativa desproporcionada para la autoridad competente”. Por tanto, el órgano jurisdiccional remitente debe valorar qué carga suponía para las autoridades haber puesto la información a

⁶⁵ Apartado 35 de la STJUE de 7 de noviembre de 2019.

⁶⁶ Apartado 52 de las conclusiones de la Abogada General.

⁶⁷ Apartado 38 de la STJUE de 7 de noviembre de 2019.

disposición del público en lugar que resultase de más fácil acceso (como, por ejemplo, haber llevado la información a la isla en que iba a ejecutarse el proyecto y residía el público interesado), y comprobar si, efectivamente, existía un equilibrio razonable entre el esfuerzo que suponía para los miembros del público interesado el ejercicio del derecho de acceso y la carga que recae sobre las autoridades⁶⁸.”

En tercer lugar, respecto a la forma en que se llevó a cabo la consulta en la isla de Siros, el TJUE recuerda que, de conformidad con el artículo 6.5 de la Directiva EIA, las modalidades concretas de consulta al público interesado son libremente determinadas por los Estados miembros. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente debe valorar si la modalidad de consulta empleada respeta o no el principio de efectividad y si cumple lo dispuesto en el artículo 6.4 de la Directiva EIA, según el cual, “el público interesado tendrá la posibilidad real de participar desde una fase temprana en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales”. Nuevamente, para resolver esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente debe valorar si existe un equilibrio razonable entre el esfuerzo que supone para los miembros del público interesado la participación en el procedimiento y la carga que recae sobre las autoridades.

En atención a lo anterior, el TJUE resuelve que el procedimiento de participación que se contempla en la normativa griega no resultaría contrario al artículo 6 de la Directiva EIA siempre y cuando las modalidades prácticas aplicadas garanticen el respeto efectivo de los derechos de participación del público interesado. Por tanto, el problema no radicaría en el nivel regional o municipal al que pertenezca la autoridad administrativa que se encargaría de gestionar la participación del público en el procedimiento en cuestión, sino en cómo se desarrolló la participación en este supuesto. Esto es, lo relevante es resolver sobre si el procedimiento garantizó (o las autoridades públicas hicieron lo razonable por garantizar) en primer lugar, que el público pudiese conocer que se estaba llevando a cabo un proceso de toma de decisiones que le afectaba, que le podía afectar, o respecto del que podría tener interés. Y, en segundo lugar, si el procedimiento de participación permitía que el público participase de un modo real o efectivo, para lo que es requisito necesario poder acceder a la información del expediente, participar en las consultas que se efectuasen y formular alegaciones u otras aportaciones en el trámite decisorio que fuesen debidamente tenidas en cuenta por las autoridades competentes.

En cuanto a la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional griego formula la siguiente pregunta:

⁶⁸ Apartado 74 de las conclusiones de la Abogada General.

2. “¿Deben interpretarse los artículos 6 y 11 de la Directiva EIA [...] en el sentido de que es compatible con tales artículos el régimen jurídico establecido en el Derecho nacional [...] en el que en definitiva se establece que la publicación de las resoluciones de aprobación de las condiciones ambientales de las obras y actividades que tienen 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, habida cuenta de las exigencias legales para la publicación de los estudios de impacto ambiental y la información y participación del público en el procedimiento de aprobación de las condiciones ambientales de las obras y actividades en cuestión, las cuales colocan en el centro de estos procedimientos a la entidad administrativa superior, la región, y no al municipio interesado?”

Mediante esta segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, teniendo en cuenta la respuesta dada a la primera cuestión, debe considerarse contrario a la Directiva EIA el establecimiento de un plazo de 60 días para recurrir la decisión autorización a partir de su anuncio en un sitio web específico. Con ocasión de esta cuestión, el TJUE establece criterios interpretativos sobre el artículo 9 (apartado 1) y 11 (apartado 1).

En relación con el artículo 9.1 de la Directiva EIA, relativo a la información que se debe dar al público en relación con la decisión que suponga conceder o denegar una autorización, el tribunal considera que no establece un procedimiento que se deba seguir con carácter imperativo, dejando autonomía a los Estados miembros para la elección de la configuración procesal. Sin embargo, recuerda de nuevo que los procedimientos establecidos deben adecuarse a los principios de equivalencia y eficacia⁶⁹.

A continuación, analiza si la fijación de un plazo de 60 días para recurrir la decisión autorizatoria, cuyo cómputo fija su *dies a quo*, o momento de inicio, en el día de la publicación del anuncio de la autorización en un portal de internet, se ajusta al principio de eficacia⁷⁰. Así, el tribunal pasa por el tamiz de la efectividad, tanto la existencia de un plazo para recurrir, como el hecho de que el inicio de este plazo se sitúe en el momento de la publicación de la resolución en internet.

Respecto a la modalidad de publicación a través de internet para informar al público, considera que resulta admisible pues, precisamente, el artículo 6.2 de la Directiva EIA menciona los medios electrónicos como vía para informar al público de las resoluciones. Por tanto, en ejercicio de la autonomía procedimental que se les otorga, los Estados miembros pueden optar por emplear internet como medio para comunicarse con el público.

⁶⁹ Apartado 51.

⁷⁰ En este caso, el principio de equivalencia no había sido puesto en entredicho por las partes.

Por lo que se refiere a los plazos de recurso, el TJUE recuerda que el establecimiento de plazos razonables para recurrir no resulta contrario al principio de efectividad, pues con ello se garantiza la seguridad jurídica. Y, en el mismo sentido, también considera compatible con el principio de efectividad “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”. Cuando no se den estas circunstancias, oponer al recurrente el cumplimiento de un plazo con esta configuración no resultaría ajustado al principio de efectividad⁷¹. Por tanto, el TJUE considera que debe valorarse la conducta de las autoridades nacionales, a fin de comprobar si provocaron que el recurso fuera presentado fuera de plazo, privando a los ciudadanos de la posibilidad de ejercitar sus derechos ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Además, esta valoración debe ser conforme con el principio de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, consagrado en el artículo 11. 3 de la Directiva EIA⁷².

Según el TJUE, las circunstancias concurrentes en el proceso de participación hicieron que el cumplimiento del plazo establecido resultase un obstáculo desproporcionado para el acceso a la justicia y, por tanto, contrario a la Directiva EIA. Que el público interesado resulte informado del procedimiento de autorización y de sus posibilidades de participar de un modo adecuado en un momento inicial del proceso, resulta condición indispensable, que afecta a la posterior efectividad de la publicación de la resolución definitiva y a las posibilidades de recurso. De lo contrario, “los miembros del público interesado no pueden esperar que se les informe de una decisión de autorización definitiva”⁷³. Por tanto, “el mero hecho de que una resolución de autorización esté disponible *ex post* en el sitio de Internet del Ministerio de Medio Ambiente no puede considerarse adecuado a la luz del principio de efectividad, dado que, a falta de información suficiente sobre el inicio del procedimiento de participación del público, no puede considerarse que nadie haya sido informado de la publicación de la resolución final

⁷¹ Apartado 56.

⁷² La Abogada General aclara en sus conclusiones que, si bien este artículo “se refiere a la determinación por los Estados miembros de lo que constituye un interés suficiente y un menoscabo de un derecho en el contexto de un recurso conforme al artículo 11 de la Directiva” (apartado 109), el TJUE también ha tomado en consideración este objetivo “no solo en relación con la cuestión del interés suficiente y el menoscabo de un derecho, sino también en relación con los criterios para el reconocimiento de las organizaciones de defensa del medio ambiente, con el eventual coste desmesurado de los procedimientos judiciales, con la medida en que pueden invocarse vicios de procedimiento durante la realización de la evaluación de impacto ambiental y, en particular, con la efectividad del recurso interpuesto” (apartado 110).

⁷³ Apartado 58.

correspondiente”.⁷⁴ Como sostenían los recurrentes, “es necesario que exista un motivo para comprobar si se ha publicado en un sitio web una decisión que pueda afectar a la situación de los interesados”⁷⁵.

En conclusión, el TJUE responde a la segunda cuestión planteada señalando que los artículos 9 y 11 de la Directiva EIA deben considerarse 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”.

5. CONCLUSIONES

La participación pública constituye —junto con el acceso a la información ambiental y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente— uno de los tres pilares sobre los que se asienta y estructura el Convenio de Aarhus, indispensables para proteger de un modo efectivo⁷⁶ el medio ambiente, y que se encuentran interrelacionados⁷⁷. Así, según el preámbulo del Convenio de Aarhus, para estar en condiciones de hacer valer el derecho que toda persona tiene “a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar”, así como para cumplir con su “deber de protegerlo y mejorarlo en

⁷⁴ Apartado 59.

⁷⁵ Apartado 106 de las Conclusiones de la Abogada General.

⁷⁶ Según PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre (2014). “[El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva](#)”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100 (ejemplar dedicado a: Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo), p. 2353, “el objetivo más importante del Convenio de Aarhus es otorgar una protección real y efectiva al derecho humano al medio ambiente” [última consulta: 18/11/2019].

⁷⁷ En palabras de CASADO CASADO, Lucía (2019). “[El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro](#)”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, p. 93, “Sólo cuando los ciudadanos están bien informados pueden intervenir con conocimiento de causa en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y participar de forma efectiva. Además, constituye una de las premisas fundamentales para el ejercicio de las acciones de tutela judicial del medio ambiente” [última consulta: 16/11/2019]. En este sentido, el Convenio de Aarhus parte de la aceptación de la premisa consagrada en el Principio 10 de la Declaración de Río y del entendimiento de los derechos de acceso a la información ambiental, de participación pública y de acceso a la justicia de modo conjunto e interrelacionado. Como señala MÉDICI COLOMBO, Gastón (2018). “El Acuerdo Escazú...”, *cit.* p. 5, “el valor de este principio radica en la novedad de presentar estos derechos de forma conjunta e interrelacionada, reconociendo la relevancia de su funcionamiento sistemático e inaugurando la llamada democracia ambiental” [última consulta: 16/11/2019].

interés de las generaciones presentes y futuras”, “los ciudadanos deben tener acceso a la información, estar facultados para participar en la toma de decisiones y tener acceso a la justicia en materia medioambiental”.

Mediante la sentencia objeto de este comentario, el TJUE subraya la interdependencia entre los derechos de acceso a la información pública, de participación y de acceso a la justicia. En particular, ilustra de un modo claro cómo de la información inicial en los procesos decisorios depende la posibilidad de que el público participe de un modo real y efectivo, y pueda tener un acceso amplio a la justicia para impugnar la decisión final. En el supuesto resuelto, al haberse incumplido el deber de informar de un modo adecuado al público afectado, se impidió su participación efectiva en el procedimiento decisorio y, ante estas circunstancias, el TJUE considera que no puede oponerse un plazo para la impugnación de la resolución autorizatoria del proyecto. Se constata, por tanto, cómo la participación efectiva, en palabras de PLAZA MARTÍN, “depende necesariamente de la debida aplicación de los otros dos pilares: el del acceso a la información, para posibilitar una participación con el necesario conocimiento, y el del acceso a la justicia, para remediar las posibles vulneraciones de dichos derechos”⁷⁸.

Cabe destacar que el TJUE modula la discrecionalidad de los Estados miembros a la hora de valorar las condiciones de la puesta a disposición de la información mediante los principios de efectividad y equivalencia. Por ello, no solo atiende a si la legislación griega se ajusta a la normativa europea en el plano teórico, sino que entra a valorar si, en la práctica, los derechos reconocidos por esta normativa resultaban de imposible o excesivamente difícil ejercicio. Pero, cabe recordar que, en este caso, la efectividad también entra en juego en virtud del Convenio de Aarhus y de la Directiva EIA, pues disponen que la participación debe ser real y efectiva, así como también debe ser efectivo el método elegido para informar al público tan pronto como sea posible en los procedimientos decisorios en materia de medio ambiente.

La respuesta que da el tribunal resulta especialmente interesante pues, al hilo de las cuestiones prejudiciales planteadas, entra a valorar cuáles son los criterios interpretativos que debe tener en cuenta el órgano jurisdiccional remitente para considerar si el procedimiento de participación seguido cumplía con las exigencias de la Directiva EIA —el TJUE no aplica en este caso, de un modo directo y explícito, las disposiciones del Convenio de Aarhus, entendemos que porque las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional griego no hacían referencia a dicho convenio—, y si se adecuaba a los principios de equivalencia y efectividad. Y para ofrecer una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, señala cómo deberían entenderse estos

⁷⁸ PLAZA MARTÍN, Carmen (2018). “La aplicación de las disposiciones...”, *cit.*, p. 10.

requisitos, en relación con los hechos que fueron alegados ante el TJUE. Así, valora con qué criterios y bajo qué circunstancias puede considerarse acorde con la normativa europea el procedimiento seguido para informar al público al inicio del procedimiento, la forma en que se dio acceso a la información y se consultó al público interesado, la forma en que se informó al público de la resolución autorizatoria con la que finalizó el procedimiento decisorio, y la configuración de un plazo para recurrir de 60 días, tomando como fecha de inicio para su cómputo el de la publicación en internet de la resolución autorizatoria.

Respecto al método que se empleó para informar al público interesado al inicio del procedimiento, el tribunal pone en entredicho su efectividad al haberse efectuado mediante la publicación de dos anuncios en las oficinas regionales y en un periódico local de la isla de Siros, situada a más de 50 millas de la isla en la que se iba a ejecutar el proyecto, sin que existiesen medios de transporte que hiciesen el viaje en un tiempo y por un precio razonable para permitir la participación efectiva del público. No obstante, deja a cargo del órgano jurisdiccional remitente valorar este aspecto teniendo en cuenta qué alternativas tenía la autoridad competente, y qué alcance tenía el periódico en el que se produjo el anuncio, esto es, si se distribuía y leía ampliamente en la isla afectada. En este punto, en nuestra opinión, el TJUE se aleja de las Recomendaciones de Maastricht, pues no solo debe valorarse dónde se distribuía el periódico y si se leía ampliamente, sino si era éste un método realmente efectivo para notificar al público interesado. Como hemos visto, las Recomendaciones de Maastricht abogan por un entendimiento más amplio del deber de facilitar la participación, de manera que la información de inicio de los procedimientos decisivos se ajuste caso por caso, teniendo en cuenta las particularidades del público al que se dirigen.

En relación con la publicación de la resolución autorizatoria en la página web del Ministerio, el TJUE considera que resulta un medio admisible y que cumple los criterios de efectividad. No obstante, a nuestro parecer, el TJUE debería también introducir el matiz de que debe tomarse en consideración a qué público va dirigido este método de notificación y las circunstancias específicas de cada supuesto. En ningún caso la Directiva impone que solo deban emplearse los métodos de publicación a través de internet, como aquí ocurre, por lo que no cabe presumir que éste deba ser siempre el único método de publicación empleado, ni el más idóneo. En este punto la respuesta de la Abogada General resultaba más completa, pues valora a qué público se dirigía y las circunstancias específicas que concurrían para considerar si el método de publicación empleado cumplía con el principio de efectividad, aunque también concluye que "al menos en el litigio principal, nada indica que

la publicación en Internet dificulte excesivamente el ejercicio de los derechos en comparación con otras formas de publicación”⁷⁹.

Respecto al establecimiento de plazos para recurrir, esto no resulta, a juicio del TJUE, un requisito opuesto a la Directiva EIA y, además, contribuye a la seguridad jurídica. Sin embargo, considera que si el público interesado no ha sido informado del procedimiento autorizatorio, tampoco se puede presumir que va a tener conocimiento de la finalización del proceso decisorio y del inicio del plazo para recurrir mediante la publicación de la resolución en un portal de internet (distinto sería, según nuestro parecer, si se hubiesen establecido métodos de notificación personales para notificar la resolución autorizatoria del proyecto). Entender lo contrario también sería, en nuestra opinión, opuesto a la seguridad jurídica, pues implicaría que toda la población debiera consultar diariamente, sin ningún previo aviso o advertencia, la página oficial de Medio Ambiente griega, por si algún anuncio les pudiese afectar. Esto resultaría totalmente desproporcionado, como ya se pronunció el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, precisamente, en relación con la Comunicación ACCC/C/2014/99 relativa al cumplimiento por España⁸⁰. Por tanto, la notificación previa en una fase temprana de los procedimientos decisorios no solo es necesaria para alcanzar una participación efectiva del público interesado, sino también para salvaguardar la seguridad jurídica.

Aunque el TJUE indica que corresponde al tribunal remitente resolver en relación con las posibilidades de impugnación y el establecimiento de plazos para recurrir, le indica que la interpretación que debe realizarse ha de ser acorde con el objetivo de garantizar un amplio acceso a la justicia. En nuestra opinión, cabría añadir que los recursos deben ser “justos y equitativos”, requisitos que no cumpliría un recurso que, para determinar el plazo de su interposición, no tome en debida consideración si el afectado ha tenido o no la oportunidad razonable de conocer la resolución con la que se le da inicio, como así también lo ha interpretado el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus.

En definitiva, la participación “no debe ser concebida como un mero trámite o formalidad, sino como un auténtico elemento sustantivo de los procesos decisorios”⁸¹. Solo si se implementa de forma efectiva la participación pública en los procedimientos decisorios lograremos caminar hacia una verdadera democracia ambiental, con todos los beneficios que de ello se derivan. Coincidimos con KRÄMER cuando afirma que “the greatest merit of the

⁷⁹ Apartado 97 de las Conclusiones de la Abogada General.

⁸⁰ [Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/99 concerning compliance by Spain](#) (apartado 104).

⁸¹ RÁZQUIN LIZARRAGA, José Antonio; RUIZ DE APODACA, Ángel (2007). *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente*. Aranzadi, p. 301.

Aarhus Convention is that it exists. Never before have environmental rights for citizens and environmental organizations been so clearly expressed in a legally binding text”⁸². Pero, tener derechos formalmente reconocidos, si en la práctica no resultan efectivos, de nada sirve.

En el caso de los derechos de participación, esta sentencia pone de manifiesto la concepción de los procedimientos de participación desde un plano excesivamente formal y alejado de la práctica, pues, según se desprende de sus fundamentos de hecho, ni siquiera se tiene en cuenta que se está anunciando la convocatoria de participación en la isla equivocada, donde ni se prevé ejecutar el proyecto, ni parecen existir posibilidades razonables de que se alcance al público interesado.

Precisamente, la falta de efectividad de los procedimientos de participación es un problema que se atribuye a la evaluación ambiental⁸³ y que también afecta a España, como así ha sido puesto de manifiesto tanto por la doctrina jurídica⁸⁴, como por la abogacía⁸⁵ y por las asociaciones ecologistas⁸⁶. Y las últimas reformas legislativas tampoco han supuesto un impulso de las fórmulas de

⁸² KRÄMER, Ludwig (2018). “[Citizens rights and administrations' duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention](#)”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX núm. 1, p. 6.

⁸³ En la 33 reunión del Grupo de Trabajo de las Partes del Convenio de Aarhus, que tuvo lugar del 26 al 28 de junio de 2019, se destacaron diversos aspectos del Convenio, en relación con la participación pública en la toma de decisiones en materia ambiental, en los que aún es preciso seguir avanzando. En particular, en el documento “[List of decisions and major outcomes of the meeting as adopted by the Working Group at its twenty-third meeting](#)” (AC/WGP-23/Inf.7), se contemplan diversos desafíos que plantea el adecuado cumplimiento del artículo 6, como, por ejemplo, las dificultades encontradas para garantizar la participación cuando se trata de los cambios y extensiones de actividades específicas (p. 3).

⁸⁴ NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2016). “La participación en la evaluación de impacto ambiental: Dogma y realidad”. En: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*. GARCÍA URETA, Agustín (coord.). Marcial Pons, p. 130, señala la ausencia de toma en consideración de las alegaciones que realizan los participantes como un síntoma de que la participación pública es percibida por las Administraciones como “una mera formalidad”.

⁸⁵ SALAZAR ORTUÑO, Eduardo (2019). “[Quince años del Convenio de Aarhus: un balance de la democracia ambiental en España](#)”. *Revista del Consejo General de la Abogacía Española*, núm. 117, p. 24, indica que “aún es necesario un trabajo titánico por parte de los afectados por un proyecto o actividad por obtener respuesta de las autoridades competentes y más aún, un fluido diálogo previo antes de decidir sobre la aprobación de infraestructuras de gran impacto. Pese a la legislación específica derivada del Convenio y al propio texto del mismo, los responsables políticos encargados de las decisiones prefieren la rapidez de la decisión unilateral o mínimamente participada al debate o consenso social con plazos razonables”.

⁸⁶ *Vid.* SEO BIRDLIFE (2018). [Indicadores de gobernanza ambiental en España](#), p. 6 ” [última consulta: 16/11/2019].

participación⁸⁷. Por ello, reflexionar sobre los criterios interpretativos que se contemplan en la sentencia objeto de este análisis resulta de especial interés para continuar avanzando hacia un proceso de participación pública que no se quede en el plano formal y despliegue toda su eficacia.

6. FUENTES DE CONSULTA

6.1. Bibliografía

- CASADO CASADO, Lucía (2019). “[El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro](#)”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, pp. 90-157 [última consulta: 16/11/2019].
- DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2017). “[Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia de EIA de proyectos](#)”. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 25, pp. 11-50 [última consulta: 20/11/2019].
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo (2013). “[Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en cuestiones ambientales: del Convenio de Aarhus a la Sentencia Boxus](#)”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 14, pp. 433-472. [última consulta: 19/11/2019].
- JUSTE RUIZ, José y SALAZAR ORTUÑO, Eduardo (2010). “Incumplimiento por parte de España de las obligaciones del convenio de Aarhus: comunicación ACCC/C/2008/24, el caso ‘senda de Granada’ en Murcia”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 18, pp. 183-198.

⁸⁷ Vid. VICENTE DAVILA, Fernando (2019). “[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*, núm. 86, pp. 19 pp. [última consulta: 16/11/2019]. Asimismo, en relación con la voluntariedad del “scoping” se pronuncia NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2016). En: “La participación en la evaluación de impacto ambiental: Dogma y realidad”. En: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*. GARCÍA URETA, Agustín (coord.). Marcial Pons, p. 132. En el mismo sentido, vid. DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2017). “[Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia de EIA de proyectos](#)”. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 25, p. 26.

- KRÄMER, Ludwig (2018). “[Citizens rights and administrations' duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention](#)”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1, pp. 1-26.
- MÉDICI COLOMBO, Gastón (2018). “[El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de río en América Latina y el Caribe](#)”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, pp. 1-66 [última consulta: 16/11/2019].
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2009). “¿Participación efectiva o quimera procedimental?”. En: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.). *Evaluación de impacto ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*. Atelier, pp. 121-141.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2016). “La participación en la evaluación de impacto ambiental: Dogma y realidad”. En: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*. GARCÍA URETA, Agustín (coord.). Marcial Pons, pp. 117-156.
- PALLARÉS SERRANO, Anna (2008). “La participación pública en materia de medio ambiente”. En: PIGRAU I SOLÉ, Antoni (coord.). *Acceso a la información pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus*. Atelier, pp. 299-348
- PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre (2014). “[El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva](#)”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 99-100 (ejemplar dedicado a: Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo), pp. 2333-2357 [última consulta: 17/11/2019].
- PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre (2019). “[El impacto del Derecho de la Unión Europea en el acceso al contencioso-administrativo español ambiental](#)”: En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando y VALERO TORRIJOS, Julián (coords.), *20 años de la Ley de lo contencioso-administrativo. Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Murcia 8-9 de febrero de 2019*. INAP, pp. 123-135 [última consulta: 16/11/2019].
- PERNAS GARCÍA, J. José (2014). “[Sentencia del Tribunal de Justicia \(Gran Sala\) de 19 de diciembre de 2013 C-279/12 Fish Legal y Shirely](#)”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, recopilación mensual núm. 31, pp. 101-106 [última consulta: 20/11/2019].

- PIGRAU I SOLÉ, Antoni (coord.) (2008). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, pp. 403.
- PIGRAU I SOLÉ, Antoni; BORRÁS PENTINAT, Susana (2008). “Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus”. En: PIGRAU I SOLÉ, Antoni (coord.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Diez años del convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, Atelier, pp. 21-84.
- PLAZA MARTÍN, Carmen (2018). “[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. IX, núm 1, pp. 1-70 [última consulta: 16/11/2019].
- RÁZQUIN LIZARRAGA, Jose Antonio (2018). “[El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: Balance y retos de futuro](#)”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 1, pp. 1-58 [última consulta: 16/11/2019].
- RÁZQUIN LIZARRAGA, José Antonio; RUIZ DE APODACA, Ángel (2007). *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente*. Aranzadi, pp. 474.
- SALAZAR ORTUÑO, Eduardo (2019). “[Quince años del Convenio de Aarhus: un balance de la democracia ambiental en España](#)”. *Revista del Consejo General de la Abogacía Española*, núm. 117, pp. 20-24 [última consulta: 16/11/2019].
- VICENTE DAVILA, Fernando (2019). “[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*, núm. 86, pp. 19 [última consulta: 16/11/2019].

6.2. Otras fuentes documentales

- [Conclusiones de la Abogada General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 23 de mayo de 2019](#) (asunto C-280/18) [última consulta: 16/11/2019].

- SEO BIRDLIFE (2018). [*Indicadores de gobernanza ambiental en España*](#), pp. 44. [última consulta: 16/11/2019].
- UNECE (2014). [*The Aarhus Convention: An implementation guide*](#). United Nations, 2ª ed. [última consulta: 19/11/2019].
- UNECE (2014). [*Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters*](#) (ECE/MP.PP/2014/2/Add.2) [última consulta: 16/11/2019].
- EEA (2019). [*Sustainability transitions: policy and practice*](#). Publications Office of the European Union, pp. 178 [última consulta: 16/11/2019].
- IIDMA (2019). [*El acceso a la justicia en España. Guía práctica*](#), pp. 62 [última consulta: 16/11/2019].
- COMITÉ DE CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO DE AARHUS (2019). [*Compilation of findings of the Aarhus Convention Compliance Committee adopted 18 February 2005 to date*](#) [última consulta: 16/11/2019].
- GRUPO DE TRABAJO DE LAS PARTES DEL CONVENIO DE AARHUS (2019). [*“List of decisions and major outcomes of the meeting as adopted by the Working Group at its twenty-third meeting”*](#) (AC/WGP-23/Inf.7) [última consulta: 16/11/2019].