

Sobre la reciente jurisprudencia medioambiental del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Jaime Rodríguez-Arana*

Resumen:

Tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han emitido importantes criterios jurisprudenciales en aras de la salvaguarda del medio ambiente. En este artículo se exponen sus avances jurisprudenciales más recientes.

Palabras clave:

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Jurisprudencia. Salvaguarda del medio ambiente.

Abstract:

Both the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights have issued important jurisprudential criteria in order to safeguard the environment. This article presents its most recent jurisprudential advances.

* Catedrático de Derecho Administrativo y director del grupo de investigación de Derecho Público Global de la Universidad de La Coruña. Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

Keywords:

Court of Justice of the European Union. European Court of Human Rights.
Jurisprudence. Safeguarding the environment.

SUMARIO: 1.- Normativa aplicable. 2.- Derecho de la Unión Europea en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 3.- Reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) 4.- Reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

1.- Normativa aplicable.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 11 y 191 a 193 del **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**¹, la Unión Europea es competente para actuar en todos los ámbitos de la política de medio ambiente, como la contaminación del aire y el agua, la gestión de residuos y el cambio climático.

La política medioambiental europea se funda, como es bien sabido, en los **principios de cautela, prevención, corrección de la contaminación en su fuente, así como en el principio de que «quien contamina paga», expresión de ese viejo y actual principio de quien ocasiona un daño está obligado a repararlo.**

Los programas de acción plurianuales en materia de medio ambiente fijan el marco de las acciones futuras en todos los ámbitos de la política de medio ambiente y se integran en estrategias horizontales, siendo tenidas en cuenta en las negociaciones internacionales en materia de medio ambiente.

La política de medio ambiente ha pasado a ocupar recientemente un papel central en la elaboración de políticas de la Unión, y la Comisión ha puesto en marcha el **Pacto Verde Europeo (2019)**, el principal impulsor de su estrategia de crecimiento económico.

El ámbito de actuación de esta política se ve limitado por el **principio de subsidiariedad y por el requisito de unanimidad en el Consejo** en los ámbitos de asuntos fiscales, ordenación territorial, utilización del suelo, gestión cuantitativa de los recursos hídricos, elección de fuentes de energía y estructura del abastecimiento

¹ <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

energético. Una síntesis de la normativa europea sobre medio ambiente puede consultarse en EUR-Lex².

En relación con el **Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales**³, el reconocimiento de un derecho a la calidad de vida ambiental es fruto de la labor jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos mediante la interpretación “dinámica” o “evolutiva” del artículo 8.1 del Convenio, cuya aplicación ha determinado el reconocimiento de obligaciones protectoras relacionadas con la contaminación ambiental.

A favor de esta interpretación ha jugado un importante papel la amplitud del concepto de “*vida privada*”, que se ha interpretado como el derecho “*a desarrollar una vida privada normal*” mediante el reconocimiento jurisprudencial de un ***derecho a la calidad de vida ambiental***.

En efecto, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos iniciada con los casos ***Powell y Rayner c. Reino Unido***, de 21 de febrero de 1990, y, sobre todo, ***López Ostra c. España***, de 9 de diciembre de 1994, declara que **los atentados contra el medio ambiente pueden llegar a afectar al artículo 8 del convenio**, al “*bienestar de una persona y privarla del disfrute de su domicilio, perjudicando su vida privada y familiar, sin, por ello, poner en grave peligro la salud de la interesada*”; protegiendo como nuevo bien jurídico la *calidad de vida ambiental*.

En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos lo ha aplicado **cuando la salvaguarda del medio ambiente se encuentra estrechamente vinculada a la protección de un derecho fundamental** recogido en el Convenio, como es el caso del derecho al respeto de la vida privada y familiar y el domicilio. Igualmente, en supuestos en los que, **en aras de la salvaguarda del medio ambiente, se legitima una injerencia en alguno de los derechos fundamentales** del Convenio, en particular, el derecho a la propiedad privada.

Los **últimos avances jurisprudenciales** siguen esta línea, teniendo en cuenta que la protección del medio ambiente es siempre indirecta y sólo es tomada en cuenta en la medida que afecte directamente los derechos subjetivos protegidos por el Convenio

² https://eur-lex.europa.e/summary/chapter/environment.html?root_default=SUM_1_CODED=20&locale=es

³ https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf

Europeo. Como es sabido, reconociéndose una necesidad creciente de darle una mayor cabida al medio ambiente en este sistema de salvaguarda de derechos humanos.

Esta sensibilidad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha conducido a la publicación de la **Guía sobre la Jurisprudencia del Convenio Europeo de Derechos Humanos en Medioambiente**⁴, actualizada al 31 de agosto de 2021, esencial para profundizar en el estudio de la jurisprudencia revisada en esta nota.

En efecto, el 27 de septiembre de 2022 mediante la **Recomendación sobre derechos humanos y protección del medioambiente**⁵, el Consejo de Europa reclama a sus cuarenta y seis Estados miembros que consideren reconocer, a nivel nacional, el derecho a un medioambiente limpio, sano y sostenible como un derecho humano.

2.- Derecho de la Unión Europea en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea son instituciones jurídica y competencialmente diferentes, como el Consejo de Europa y la Unión Europea. No obstante, la **jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los últimos años ha acogido y hecho propios, en ciertos casos, conceptos jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos** (por ejemplo, los criterios de independencia judicial del TEDH se han aplicado de forma expresa por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea al caso de Polonia).

Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos **ha tenido en cuenta la normativa de la Unión Europea –y las funciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea–**. Efectivamente, en marzo de 2022 el TEDH dedicó una de sus habituales y utilísimas «guías» orientativas sobre jurisprudencia temática a un tema hasta ahora no recogido en ninguna «guía»: **«Droit de l’UE dans la jurisprudence de la CEDH»**⁶

⁴ https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Environment_SPA.pdf

⁵ https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a83df1

⁶ https://ingirumimusnoctetconsumimurignidotcom.files.wordpress.com/2022/07/guide_eu_law_in_echr_case-law_fra.pdf

La introducción de esta guía explica que 27 Estados parte de la Convención son también miembros de la Unión Europea y han transferido a ésta determinadas competencias, que la Unión Europea como tal no es parte de la Convención y que **en ocasiones ante el TEDH se plantean solicitudes que cuestionan directa o indirectamente medidas de la Unión Europea** o medidas nacionales dictadas en aplicación del Derecho de la Unión. El papel del TEDH es **determinar si los efectos de las decisiones en un caso específico son compatibles con la Convención.**

La «guía» incluye un capítulo III sobre la larga lista de **casos en los que la jurisprudencia del TEDH ha incluido referencias al Derecho UE; entre otras materias, la protección del medio ambiente.** Y para ello se tiene en cuenta, por ejemplo, el llamado *«principio de presunción de protección equivalente»*, que se aplica con determinados requisitos que resume la guía en parágrafos 17 y siguientes, partiendo de que la protección de los derechos humanos es un «pilar» de la Unión Europea y que se presume que la Unión Europea ofrece protección equivalente a la de la Convención.

En este sentido, se debe resaltar la **obligación de motivar la negativa a plantear una cuestión prejudicial por un tribunal nacional, en relación con el artículo 6 de la Convención, derecho al acceso a los tribunales.** La Convención no garantiza que se conceda por un tribunal nacional el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el TJUE, pero sí que se motive la denegación, con determinados requisitos y de manera no formularia, en función de las circunstancias concretas y si la cuestión prejudicial hubiera tenido impacto en el litigio.

3.- Reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).⁷

Entre la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea podemos destacar como más relevante la referida a la **delimitación del derecho de acceso a la información y a la Justicia en materia de medio ambiente**, con una interpretación restrictiva del concepto de “*público interesado*” o el recordatorio de que las excepciones al acceso han de ser siempre restringidas; una **interpretación amplia**

⁷ Todas sus resoluciones en <https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=es>

y **proteccionista** de los “*lugares de reproducción y descanso*” de la Directiva sobre los hábitats y la **aplicación del principio de cautela** para aplicar una protección rigurosa de las especies; o sobre la imposición de las energías renovables al gravar su producción de la misma forma que el resto.

En este sentido, podemos reseñar la reciente **sentencia del 25 mayo de este año 2023**⁸, sobre cuestión prejudicial de interpretación en relación con la Directiva 2011/92, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (arts. 4; 2; 11; y anexo III).

En este caso, el juez remitente quería saber, en síntesis, si en el caso de que un Estado haya optado por supeditar la procedencia de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos a umbrales o criterios de sujeción debe exigirse, además, un estudio individualizado en los casos en que, pese a incumplirse aquéllos, el Proyecto puede tener efectos ambientales significativos.

El Tribunal de Justicia, tras analizar las previsiones de la Directiva 2001/42 a la luz de su jurisprudencia consolidada, considera incompatible con la misma una normativa interna que solo prevea, como criterio determinante de la necesidad de someter un Proyecto de urbanización a evaluación ambiental previa, el cumplimiento de umbrales como los previstos en Austria. En la misma línea, la sentencia entiende que en caso de que deba realizarse un análisis casuístico de la posibilidad de que un proyecto tenga efectos ambientales significativos deben tenerse en cuenta todos los criterios del anexo III de dicha Directiva.

Según el Tribunal, de otra parte, la decisión sobre el sometimiento a evaluación ambiental del Proyecto tras el estudio casuístico previsto en la Directiva puede corresponder a un órgano jurisdiccional siempre que el «público interesado» pueda impugnar la legalidad de dicha decisión.

Por último, la Sentencia establece que no cabe conceder licencias de obras para proyectos individuales inscritos en el marco de proyectos de urbanización más amplios antes de realizar la preceptiva evaluación de impacto ambiental o durante esta, o antes

⁸ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=%22medio+ambiente%22&docid=274102&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=16239463#ctx1>

de que finalice un estudio caso por caso de los efectos ambientales para determinar si tal evaluación es necesaria.

El **20 de abril de este año 2023⁹** fue dictada la **Sentencia** sobre cuestión prejudicial de interpretación, sobre la Directiva 2009/28/UE, de fomento de las energías renovables (art. 16.2, letra c); cuestión a la volveremos más adelante.

El Tribunal remitente quería saber si la Directiva limita el acceso prioritario a la red eléctrica a las instalaciones que generan electricidad utilizando solo fuentes de energía renovables; o, también se proyecta sobre las que utilizan, además, fuentes convencionales; y, si dicho acceso prioritario, en el caso de una instalación que utiliza ambos tipos de fuentes (renovables y convencionales) se proyecta solo sobre la electricidad generada a partir de fuentes renovables; y, en caso, afirmativo, las modalidades de aplicación.

El Tribunal, tras analizar las previsiones de la Directiva, concluye que la prioridad de acceso a la red eléctrica se proyecta sobre las instalaciones que generan electricidad a partir de fuentes de energía tanto renovables como convencionales, aunque establece, en segundo lugar, que sólo la electricidad verde debe disfrutar de tal prioridad. En este sentido, los Estados deben establecer los criterios determinantes del orden de acceso de las instalaciones a la red según la cuota de fuentes renovables que utilicen.

Igualmente, el **9 de marzo de este 2023¹⁰**, en sentencia del Tribunal en cuestión prejudicial de interpretación, en relación con las Directivas 2010/75/UE, de emisiones industriales (arts. 15.4 y 18); y, 2008/50/UE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (arts. 13 y 23), señala que las excepciones puntuales concedidas en los permisos al cumplimiento de los valores límite de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles deben tener en cuenta las normas de calidad ambiental y no pueden concederse si en la zona se vulneran dichas normas. La concesión de dichas excepciones debe considerar la contaminación de la zona y denegarse si puede superar las previsiones de calidad del aire de la Directiva 2008/50 o de los planes adoptados para cumplirlas.

⁹ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=272685&mode=req&pageIndex=2&dir=&occ=first&part=1&text=%22medio+ambiente%22&doclang=ES&cid=1584038#ctx1>

¹⁰ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=medio+ambiente&docid=271070&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3191952#ctx1>

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha condenado a diversos Estados miembros por diversos incumplimientos como, por ejemplo, de la **Directiva de tratamiento de las aguas residuales**. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha caracterizado por garantizar la adecuada interpretación de las normas, así como su aplicación homogénea en todos los Estados miembros, además de supervisar su cumplimiento.

Por un lado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea debe garantizar la adecuada interpretación de las normas, así como su aplicación homogénea en todos los Estados miembros. Esta función es muy relevante, máxime si se considera que los objetivos de protección deben establecerse de forma similar en todos los Estados miembros y, en coherencia, las medidas para lograr su consecución serán también similares. Por otro lado, el Tribunal debe supervisar el cumplimiento por parte de todos los Estados miembros de las normas establecidas para el interés general.

La gran mayoría de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia son resultado del planteamiento de peticiones de decisión prejudicial por los órganos jurisdiccionales nacionales sobre la validez o interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión y la adecuación de su ordenamiento jurídico interno a las previsiones de la normativa europea, conforme a lo dispuesto en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Junto a ellas, el Tribunal de Justicia resuelve procedimientos de infracción incoados por la Comisión al estimar que determinados Estados miembros habían incumplido con las obligaciones derivadas de los Tratados, haber emitido un dictamen motivado al respecto y ofrecerles la posibilidad de presentar sus observaciones. El recurso al Tribunal, tal y como se establece en el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es la última vía, aplicable cuando esos Estados no se atengan al dictamen en el plazo previsto por la Comisión.

Así, una de las condenas ha recaído sobre el Reino de España por incumplimiento de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

En la sentencia del **C-125/20, Comisión / España, 22 de diciembre de 2022**, se revisa la aplicación de la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, en relación con su anexo XI sobre valores límite para

la protección de la salud humana y su anexo XV sobre información, que debe incluirse en los planes de calidad del aire locales, regionales o nacionales de mejora de la calidad del aire ambiente.

Resuelve el recurso de la Comisión Europea contra España por incumplimiento de las obligaciones sobre valores límite fijados para el dióxido de nitrógeno (NO₂) en las áreas de Madrid y Barcelona. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea constata que, entre 2010 y 2018, tanto las áreas de Madrid como Barcelona superaron, de forma sistemática y continuada, los valores límite marcados de NO₂, y que, con arreglo a la Directiva 2008/50, España no había ejecutado medidas adecuadas y eficaces para que el período de superación de los valores límite fijados para el NO₂ por la Directiva fuera *“lo más breve posible”*.

La decisión explica que el artículo 23 de la Directiva 2008/50 establece una relación directa entre, por una parte, la superación de los valores límite fijados para el NO₂ (artículo 13.1 de la Directiva, en relación con su anexo XI) y, por otra parte, la elaboración de planes de calidad del aire, que deben ser adoptados sobre la base del equilibrio entre el objeto de reducción del riesgo y los diferentes intereses públicos y privados en juego. Así, si bien los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para determinar las medidas que han de adoptarse, estas deben, en cualquier caso, permitir que el período de superación de los valores límite fijados para el contaminante en cuestión sea lo más breve posible.

El Tribunal de Justicia señala que, a fecha de que expirara el plazo (16 de abril de 2017) para adoptar los planes a los que obligaba la Directiva, España no había puesto en marcha ningún plan de calidad del aire, si bien matiza que el Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en las zonas de protección especial del ambiente atmosférico del área de Barcelona estaba en vigor. El tribunal observa que la exigencia de la Directiva 2008/50 es más estricta que la que se aplicaba durante la vigencia de la Directiva 96/62, la cual se limitaba a imponer a los Estados miembros la obligación de adoptar, en un plazo razonable, medidas destinadas a conformar la calidad del aire a los valores límite fijados para los contaminantes de que se tratasen. Seguidamente añade que algunas de las medidas previstas con posterioridad por las autoridades españolas no son lo suficientemente concretas, ya que aluden simplemente al refuerzo del transporte público, la promoción de vehículos limpios y sostenibles, la promoción de la red de recarga eléctrica, medidas fiscales o incluso la promoción de los desplazamientos a pie y en bicicleta para la movilidad diaria. Ante la alegación de los Estados sobre el

reto socioeconómico que supone mantenerse dentro de los límites, el tribunal repite que las dificultades estructurales vinculadas al reto socioeconómico y presupuestario no revisten, en sí mismas, carácter excepcional, y no excluyen la posibilidad de establecer plazos más breves.

Esta condena contra España por el incumplimiento de la directiva de calidad del aire se suma a las previamente dictadas por el Tribunal de Justicia contra Alemania, Italia y Francia (véase: **C-635/18, Comisión / Alemania, 3 de junio de 2021**; **C-573/19, Comisión / Italia, 12 de mayo de 2022**; **C-636/18, Comisión / Francia, 24 de octubre de 2019**).

Como vemos, se han resuelto procedimientos de infracción sobre la aplicación de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (en adelante, Directiva de calidad del aire). Además, el Tribunal de Justicia resuelve recursos de casación interpuestos con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y recursos de anulación con fundamento en el artículo 263 del TFUE.

Por otra parte, la **sentencia del C-525/20, Association France Nature Environnement c. Premier Ministre y Ministre de la Transition écologique et solidaire, 5 de mayo de 2022**, que revisa la aplicación del artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas en relación con normativa nacional que prevé que, para apreciar la compatibilidad de los programas y decisiones administrativas adoptados en el ámbito de la política de aguas para prevenir el deterioro de la calidad de las aguas, “*no se tendrán en cuenta las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo*”.

En principio, el art. 4.1.a), inciso i) de la Directiva 2000/60 obliga a los Estados miembros a aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial, sin perjuicio de las excepciones que se permiten en los apartados 6 a 8 de ese mismo artículo. Se trata de una obligación vinculante que afecta a los concretos proyectos que se lleven a cabo. La obligación de prevenir el deterioro es vinculante en cada una de las etapas de aplicación de la Directiva 2000/60 y es aplicable a cualquier tipo y estado de masa de agua superficial para el que se adopte un plan hidrológico. Cuando un proyecto pueda deteriorar el estado de una masa de agua o comprometer el logro de un buen estado, se debe denegar la autorización salvo

que el proyecto se pueda escoger a alguna excepción de las contempladas en el art. 4.7 de la Directiva.

El concepto de “*deterioro del estado*” de una masa de agua superficial no se define en la Directiva. El Tribunal de Justicia ha dictaminado que se debe considerar que existe deterioro cuando el estado de al menos uno de los indicadores de calidad del anexo V de la Directiva descienda a la clase inferior, aun cuando la masa de agua en su conjunto no pase a una clase inferior. Si el indicador afectado ya se encuentra en la clase más baja, cualquier descenso que experimente supondrá también un deterioro del estado de la masa de agua.

La disposición nacional controvertida permite la autorización de proyectos que tengan solamente repercusiones temporales en el estado de una masa de agua superficial, sin que sea necesario comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos para acogerse a una de las excepciones contempladas en el art. 4.7 de la Directiva. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea señala que, de acuerdo con el art. 4.1, los Estados no están necesariamente obligados a tener en cuenta repercusiones sobre el estado de la masa de agua que apenas tengan incidencia ni impliquen su deterioro. Sin embargo, la situación es distinta cuando se produce un deterioro, aunque sea de carácter temporal. El art. 4.1, en relación con el 4.6, implica la obligación de prevenir deterioros temporales del estado de las masas de agua. Además, el art. 1.a) fija como objetivo de la directiva la protección de las aguas frente a “*todo*” deterioro adicional. La obligación de prevenir el deterioro es autónoma, y no solamente un instrumento al servicio de la obligación de mejora del estado de las masas de agua.

Los apartados 6 y 7 del art. 4 solo autorizan el deterioro de una masa de agua en condiciones muy estrictas. El umbral a partir del cual se declara el incumplimiento de la obligación de prevenir el deterioro debe ser lo más bajo posible. En definitiva, la Directiva y el art. 192 TFUE, del que trae causa, quieren que se evite todo deterioro del estado de una masa de agua, aunque sea temporal. Un proyecto que cause este tipo de deterioro solo se podrá autorizar si cumple con los requisitos que impone el art. 4.7 de la Directiva.

La sentencia del **C-300/20, Bund Naturschutz in Bayern contra Landkreis Rosenheim, 22 de febrero de 2022**, revisa la aplicación del artículo 3, apartados 2, letra a), y 4, de la Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente en relación con una ordenanza relativa a un área de protección paisajística, que redujo el área protegida, realizada sin

evaluación de impacto ambiental previa y sin un examen para determinar si la ordenanza podía tener efectos medioambientales significativos.

El Tribunal de Justicia determina que una ordenanza como la del litigio principal, que establece prohibiciones generales y somete actividades a autorización, sí se puede calificar como “*plan o programa*” en el sentido del art. 2.a) de la Directiva 2001/42, aunque se trate de una normativa de carácter general y abstracto, con prescripciones para un número indeterminado de situaciones. Precisamente el grado de abstracción y la persecución de un objetivo de transformación de una zona geográfica ilustran la dimensión programática y planificadora de un instrumento de ese carácter.

Teniendo en cuenta el objetivo de la Directiva (garantizar un alto nivel de protección del medio ambiente), las disposiciones que contienen definiciones de los actos a los que se refiere, y que delimitan así su ámbito de aplicación, se deben interpretar en sentido amplio. De acuerdo con el art. 3.2.a), se deben someter a evaluación de impacto ambiental todos los planes y programas que se elaboren con respecto de los sectores mencionados en la propia disposición y que, además, establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 2011/92.

Los sectores son: la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo. Estos dos últimos sectores no se limitan a la división del territorio en zonas y la definición de actividades permitidas en cada una de ellas, sino que tienen un alcance más amplio. Un plan o programa se considerará incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva cuando se refiera o trate de uno de estos sectores. El hecho de que el objetivo principal de un plan o programa sea la protección del medio ambiente o el paisaje no excluye que trate o se refiera a alguno de los sectores enumerados.

En cuanto al requisito de la autorización de proyectos, por “*proyectos*” se entiende obras o intervenciones que modifiquen la realidad física del lugar, tal y como se definen en el art. 1.2.a) de la Directiva 2011/92 y se especifica en sus anexos I y II. Un “*marco para la autorización en el futuro de proyectos*” supone un conjunto de criterios y condiciones para la autorización y ejecución de uno o varios proyectos, en particular respecto a la ubicación, las características, dimensiones y condiciones de funcionamiento, que defina reglas y procedimientos de control aplicables.

Por tanto, para considerarse incluido en el art. 3.2 de la Directiva 2001/42, un plan o programa deberá establecer todos estos aspectos y si lo hace, deberá someterse a evaluación de impacto ambiental. Pero si no establece normas suficientemente detalladas sobre el contenido, la elaboración y la ejecución de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 2001/42, el plan o programa no se considerará incluido en el art. 3.2.a) de la Directiva 2001/42 y no precisará de evaluación de impacto ambiental. Tampoco se considerará incluido en el artículo 3.4 de la misma Directiva, de manera que no estará sujeto a la obligación de determinar si el plan o programa en cuestión puede tener efectos medioambientales significativos.

Junto a un amplio número de resoluciones en relación a la gestión y tratamiento de los residuos, hay que tener en cuenta las resoluciones que se refieren a la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (en adelante Directiva de gases de efecto invernadero o GEI).

Estas resoluciones aclaran determinados conceptos clave para su aplicación, tales como la “*potencia nominal*” frente a la “*potencia efectiva*” de una instalación si la restricción efectuada en la misma es permanente y verificable; el alcance y relación de los términos “*combustión*” y “*combustible*” con la regla de agregación; la definición de “*instalación*” y su “*titular*” en relación a la actualización del permiso de emisión GEI, o el régimen de los gases de efecto invernadero fluorados.

El Tribunal de Justicia también ha revisado la aplicación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005. Vinculada con ellas se puede mencionar una sentencia sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

Mediante **T-371/20 y T-554/20, Pollinis Francia / Comisión de 14 de septiembre de 2022**, se revisó la aplicación del artículo 4.3 del Reglamento n.º 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión y, en concreto, dos decisiones de la Comisión Europea para denegar el acceso a determinados documentos relativos al documento de orientación de la Autoridad

Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) sobre la evaluación de los riesgos de los productos fitosanitarios para las abejas, adoptado en 2013, bajo el pretexto de la protección del proceso decisorio y la privacidad.

Entre 2018 y 2020, la ONG francesa dedicada a combatir la extinción de las abejas y otros insectos polinizadores, Pollinis, había dirigido a la Comisión Europea repetidas solicitudes de acceso a documentos referidos a las llamadas “*pruebas de abejas*”, protocolos científicos para evaluar mejor la toxicidad de los pesticidas sobre los polinizadores antes de ponerlos en el mercado. La Comisión Europea denegó el acceso a los documentos sobre la base de la excepción para la protección de la privacidad y la integridad individual y la excepción para la protección del proceso decisorio garantizados bajo el artículo 4.1.b y 4.3 del Reglamento n.º 1049/2001.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea constata que la excepción para la protección del proceso decisorio no es aplicable a los documentos solicitados porque el proceso decisorio sobre estos documentos había concluido al momento de la solicitud de información. La decisión observa que los documentos de referencia de 2013 estaban en proceso de revisión a petición de la Comisión Europea, pero que dicha revisión no constituía un proceso decisorio al carecer de objeto. La falta de objeto del proceso decisorio se explica porque, al estar la revisión en curso, era imposible establecer el contenido de cualquier documento revisado, la posible forma de la adopción o el procedimiento a seguir para ello.

Además, el Tribunal de la Unión Europea aclara su posición sobre el hipotético caso de que en efecto existiera dicho proceso decisorio. Al respecto, el mismo Tribunal declara que la legislación europea en materia de acceso a los documentos no justifica que las instituciones de la Unión Europea nieguen, por principio, el acceso a documentos sobre deliberaciones que reflejen la posición individual expresada por los Estados miembros. La decisión añade que lo anterior no obsta a las instituciones de la UE para que puedan denegar el acceso a los documentos que recojan la posición individual de los Estados miembros como parte de un proceso decisorio, en casos debidamente justificados, donde la revelación pudiera perjudicar los intereses protegidos por las excepciones del Reglamento n.º 1049/2001.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea recuerda el derecho al acceso público de los documentos institucionales garantizado por el Reglamento n.º 1049/2001 (así como por el artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), que recoge el deseo de crear una Unión donde las decisiones se adoptan de la manera más

abierta y más cercana a la ciudadanía que sea posible, y que ese derecho está vinculado a la naturaleza democrática de las instituciones de la Unión Europea. Por ello, este derecho se debe entender de la manera más amplia posible y cualquiera de las excepciones a dicho derecho se deben interpretar y aplicar en sentido estricto.

Precisamente, en relación con el acceso a la justicia recordamos que, por ejemplo, en el proceso contencioso-administrativo medioambiental español, se resalta el **problema en torno a la adopción de medidas cautelares y los gastos** que se exigen a modo de caución o garantía. Este depósito tiene el objetivo de hacer frente a los posibles perjuicios derivados de la imposición de medidas cautelares; sin embargo, en muchas ocasiones alcanza un coste muy alto, lo cual supone un gran impedimento en el acceso a la justicia cautelar ambiental, pues las **cantidades son en muchas ocasiones inasumibles para entidades sin ánimo de lucro y particulares.**

En efecto, en España, el art. 133.1 de la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa establece que la cuantía deberá ser suficiente para contrarrestar los perjuicios derivados de la medida cautelar, pero *“en los últimos años se ha ido afianzando una corriente jurisprudencial por la que se acuerdan medidas cautelares sin necesidad de prestar caución, o imponiendo cauciones de importe meramente simbólico”* (Estudio sobre acceso a la justicia en materia medioambiental en cumplimiento de la decisión IV/9(F) de la reunión de las partes del Convenio de Aarhus. Pgs. 22 a 25). Efectivamente, las Partes del **Convenio de Aarhus establecieron en su artículo 9.4** que los recursos en materia de medio ambiente debían incluir la posibilidad de adoptar medidas cautelares (*injunctive relief*, en el texto original del Convenio en inglés) suficientes y efectivas, que deben ser objetivas, equitativas y rápidas, **sin que su coste sea prohibitivo.**

Otro ámbito en el que se ha pronunciado el Alto Tribunal es el referido a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, evidenciando la interconexión existente entre las normas que regulan el medio ambiente.

Por ello, en estos casos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea analiza diversas normas aplicables a un mismo supuesto, aplicando sistemáticamente con la anterior, la **Directiva 2009/147/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres; la Directiva marco de aguas mencionada anteriormente, y el Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión de 29 de octubre de 2009 que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único

previsto en el título III del Reglamento (CE) núm. 73/2009 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (en adelante, PAC).

En este ámbito, el Tribunal sigue con su estela tradicional de interpretaciones proteccionistas vinculadas al principio de cautela y orientadas a lograr una mejor protección del medio ambiente y recuerda, para ello, resoluciones previamente emitidas en este sentido. Así sucede, por ejemplo, con el carácter amplio otorgado a los “*lugares de reproducción*”, los cuales incluyen las inmediaciones necesarias para que la especie se reproduzca con éxito, una acepción dilatada del alcance temporal de la protección de los lugares de reproducción e incluso los lugares que ya no están ocupados, si existe una probabilidad suficientemente elevada de que la especie retorne a ellos.

En la sentencia del **C-873/19, Deutsche Umwelthilfe eV / Bundesrepublik Deutschland, 8 de noviembre de 2022**, que revisa la aplicación del art. 9.3 del Convenio sobre Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente (acceso a la justicia), aplicable a la UE mediante Reglamento (CE) n.º 1367/2006 y del Artículo 47.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial); así como el art. 5.2.a. del Reglamento (CE) n.º 715/2007 sobre homologación de tipo de los vehículos comerciales ligeros y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos, se declaró que una asociación de defensa del medio ambiente goza de legitimidad para impugnar una resolución administrativa por la que se concede o se modifica una homologación que pudiera ser contraria al Reglamento n.º 715/2007, en el caso de determinados vehículos fabricados por Volkswagen AG con uso de un programa informático que reduce la recirculación de los gases contaminantes en función de la temperatura exterior.

En esta sentencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea aporta claridad sobre los derechos que tienen las asociaciones de defensa del medio ambiente para plantear procedimientos legales ante tribunales nacionales para recurrir posibles violaciones por el Estado del Derecho medioambiental de la UE. El Tribunal europeo comienza por constatar que la resolución objeto de conflicto forma parte del derecho medioambiental en el sentido del Convenio de Aarhus. Para ello, establece que, aunque el Reglamento

n.º 715/2007 fuera adoptado bajo el fundamento de una provisión sobre el establecimiento y funcionamiento del mercado interior (artículo 95 CE, actualmente artículo 114 TFUE), ello no desvirtúa su objetivo medioambiental. El tribunal hace uso del documento explicativo “*Convenio de Aarhus, guía de aplicación*” publicado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa para confirmar que el objeto del conflicto se integra dentro de la expresión “*disposiciones del derecho medioambiental nacional*” del Convenio de Aarhus.

En lo que respecta a la legitimidad para plantear recursos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea establece que, bajo los criterios del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus (acceso a la justicia), los Estados, a través del Derecho interno, tienen la facultad de delimitar los titulares del derecho de iniciar procedimientos administrativos o judiciales, pero no así la facultad para determinar el objeto del recurso, que no es sino la vulneración de las disposiciones del Derecho medioambiental nacional, tal y como se contempla en el mencionado artículo 9.3 del Convenio de Aarhus. Por ello, se deduce que los Estados miembros no pueden reducir el ámbito de aplicación material del citado artículo 9.3, blindando a efectos de un recurso determinadas categorías de disposiciones del Derecho medioambiental nacional.

Es más, el Tribunal aclara que, cuando un Estado miembro establece normas de tipo procedimental internas para delimitar el grupo de personas titulares con derecho a interponer un recurso en materia ambiental, ese Estado miembro está aplicando el Derecho de la Unión (en el sentido del artículo 51.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), y, por tanto, debe garantizar, en particular, el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta. Ante posibles dudas sobre si se aplica o no el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus, y partiendo de la base de que la UE ha ratificado el Convenio de Aarhus, el tribunal se declara a favor de su aplicación acogándose, por un lado, a que la primacía de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión exige dar al Derecho nacional una interpretación conforme con las exigencias de tales acuerdos y, por otro lado, que la tutela judicial efectiva está garantizada por el artículo 47 de la Carta.

De este modo, el Tribunal declara que las normas procedimentales alemanas son contrarias al acceso a la justicia contemplado por el Convenio de Aarhus, al negar a las asociaciones de defensa del medio ambiente el ejercicio del derecho de recurso contra una resolución por la que se concede o se modifica la homologación de tipo de los vehículos comerciales ligeros. Asimismo, dichas normas suponen una limitación del

derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el artículo 47 de la Carta, sin que dicha limitación esté justificada.

Sobre la calidad del aire, se han sentenciado condenas por no haber adoptado en tiempo y con la eficacia necesaria los planes necesarios para reducir la contaminación del aire, conforme a lo establecido en los artículos 13.1 y 23.1 de la Directiva. Así, por la superación sistemática y persistente de los valores límite de dióxido de nitrógeno (NO₂) en dieciséis zonas y aglomeraciones del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (**C-664/18, ECLI:EU:C:2021:171, de 4 de marzo de 2021**) y en 26 zonas y aglomeraciones de la República Federal de Alemania (**C-635/18, ECLI:EU:C:2021:437, de 3 de junio de 2021**); y de micro-partículas PM₁₀, en relación al NO₂, en las regiones de Budapest y Pécs, y en el valle del Sajó, en Hungría (**C-637/18, ECLI:EU:C:2021:92, de 3 de febrero de 2021**); y de no velar por que el periodo de superación sea lo más breve posible, al no haber adoptado medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de los valores límite fijados para el NO₂ y PM₁₀ en esas zonas.

Igualmente, se ha pronunciado el TJUE sobre el cumplimiento de la **Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991**, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas; condenando, por ejemplo, al Reino de Suecia y a la República Italiana. Asimismo, se ha pronunciado sobre la **Directiva 2008/118/CE del Consejo**, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE; también en relación con la **Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009**, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (derogada por la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables).

En este sentido es relevante la interpretación del artículo 9.2 del Convenio de Aarhus que realiza la sentencia de 14 de enero de 2021, Sala Primera (**C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7**), entendiendo que *“debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que los miembros del «público» a que se refiere el artículo 2, apartado 4, de dicho Convenio no tengan acceso como tales a la justicia a los efectos de impugnar una decisión que esté comprendida en el ámbito de aplicación de su artículo 6. En cambio, el artículo 9, apartado 3, de dicho Convenio se opone a que esas personas no puedan tener acceso a la justicia para invocar derechos de participación en la toma de decisiones más amplios,*

que pudiera conferirles únicamente el Derecho medioambiental nacional de un Estado miembro”.

Igualmente, sentencia que *“el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus se opone a que la admisibilidad de los recursos judiciales a que se refiere, interpuestos por organizaciones no gubernamentales que forman parte del «público interesado», en el sentido del Convenio de Aarhus, se supedita a que estas hayan participado en el procedimiento de toma de decisiones que condujo a la adopción de la decisión impugnada”.*

Así, puede afirmarse que el Tribunal Europeo realiza una interpretación restrictiva del concepto de *“público interesado”* recogido en el artículo 9.2 del Convenio de Aarhus, si bien es cierto que permite a las legislaciones nacionales realizar una definición más amplia del mismo. Por otro lado, rechaza la exigencia de legitimación para interponer un recurso a la previa participación en el proceso de adopción de la decisión impugnada.

No obstante, debemos resaltar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictamina en favor de interpretar de forma no restrictiva el Convenio de Aarhus; por ejemplo, al facilitar el acceso a la información, la verdadera participación del público en la toma de decisiones y un amplio acceso a la justicia en materia de medio ambiente; así en la sentencia de 20 de enero de 2021, Sala Primera (**C-619/19, ECLI:EU:C:2021:35**) y en la sentencia del 15 de abril de 2021, Sala Primera (**C-470/19, ECLI:EU:C:2021:271**).

También debe ponerse de relieve la interpretación del concepto dinámico del *“área de distribución natural”* de la Directiva sobre los Hábitats establecido por el TJUE en su sentencia de 11 de junio de 2020, Sala Segunda (**C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458**); como la interpretación amplia, proteccionista, de los *“lugares de reproducción”* y las *“zonas de descanso”* de la Directiva sobre los Hábitats, mediante la sentencia de 28 de octubre de 2021, Sala Segunda (**C-357/20, ECLI:EU:C:2021:881**); abarcando sus inmediaciones y extendiéndose tanto a los lugares efectivamente ocupados como a aquellos en los que concurra una probabilidad suficientemente elevada de que la especie protegida vuelva.

El Tribunal Europeo no limita la aplicación de sus prohibiciones a determinadas especies, sino que en aplicación del principio de cautela y de acción preventiva, regirán para todas las especies, también aquellas que hayan alcanzado un estado de conservación favorable, independientemente de que las actividades de que se trate no

tengan como objetivo la captura o muerte, la perturbación de especies animales o la destrucción o la recogida intencionales de huevos. Así, las medidas de explotación forestal se deberán basar en un enfoque preventivo que tenga en cuenta las necesidades de conservación de las especies tomando en consideración las exigencias económicas, sociales, culturales, regionales y locales.

La sentencia del **C-659/20, ET / Ministerstvo životního prostředí (Guacamayos jacinto)**, 8 de septiembre de 2022, revisa la aplicación del Reglamento n.º 865/2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 338/97, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio; así como la aplicación del artículo 17 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (derecho a la propiedad).

En la decisión prejudicial, a petición del Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República Checa, en el caso de la solicitud de dispensa para comercializar especímenes protegidos nacidos y criados en cautividad en su establecimiento, pero cuyos ascendientes habían sido transportados de forma irregular por un tercero, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea constata que no se puede considerar que un espécimen de una especie protegida en posesión de un criador ha nacido y se ha criado en cautividad cuando sus ascendientes -los cuales no forman parte del plantel reproductor de ese criador- se adquirieron de un modo perjudicial para la supervivencia en la naturaleza de la especie en cuestión. En esta sentencia, el Tribunal aclara el concepto de “*plantel reproductor*” y delimita el alcance de la potestad de dispensar la prohibición de comercializar especies nacidas y criadas en cautividad. Para ello, interpreta el contenido del Reglamento n.º 865/2006, el cual garantiza el pleno cumplimiento de lo establecido en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES por sus siglas en inglés) de 1973. El apéndice I de la CITES incluye la especie objeto de este caso, el guacamayo jacinto.

La sentencia recuerda que el concepto de “*plantel reproductor*” no se refiere a un mero proceso de reproducción, desvinculado de cualquier instalación física concreta. Un establecimiento de cría en cautividad requiere la identificación precisa del establecimiento, su propietario y gerente, y las instalaciones destinadas a albergar el plantel. Por ello, no están comprendidos en el concepto de “*plantel reproductor*” unos ascendientes que nunca han sido de la propiedad ni han estado en posesión del establecimiento de que se trate.

Además, el Tribunal europeo subraya que tanto la regla general de prohibición de toda utilización comercial de especímenes de las especies amenazadas de extinción, como las condiciones en las que se permite considerar que un espécimen de una especie animal ha nacido y se ha criado en cautividad, deben interpretarse en sentido estricto. La sentencia aclara que es preciso tener en cuenta el estado del ascendente de ese plantel reproductor en el momento de la separación de su entorno natural para determinar si el plantel se obtuvo o no de modo perjudicial para la supervivencia en la naturaleza de la especie. Si la especie estuviera incluida en la CITES, entonces debe considerarse que la extracción de su entorno menoscaba la supervivencia en la naturaleza de la especie y, por lo tanto, ningún Estado miembro tiene potestad para conceder una exención a la prohibición de vender los especímenes procedentes de ese ascendiente.

Por otra parte, El Tribunal de Justicia de la Unión Europea recuerda que el derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea no es un derecho absoluto y por lo tanto su ejercicio puede someterse a restricciones justificadas por un objetivo de interés general reconocido por la Unión, que en este caso concurre en la protección de las especies silvestres. Al establecer una ponderación equilibrada entre el derecho de propiedad y las exigencias ligadas a la protección de las especies silvestres, el TJUE explica que la comercialización de los especímenes de especies amenazadas de extinción contribuye a la creación, mantenimiento o expansión de un mercado dedicado a la adquisición de esos especímenes. Sentado esto, concluye que la propia existencia de ese mercado constituye, en cierta medida, una amenaza para la supervivencia de especies amenazadas de extinción.

Deben resaltarse igualmente las resoluciones en relación con las energías renovables y la **Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008**, relativa al régimen general de los impuestos especiales; vinculada con la **Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables**.

En relación con la desestimación de una solicitud de rectificación de las autoliquidaciones del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, se pronuncia la sentencia de 3 de marzo de 2021 (**C-220/19, ECLI:EU:C:2021:163**). En este caso, el juzgador, considera que el impuesto no constituye un impuesto indirecto que grave directa o indirectamente el consumo de electricidad a que se refiere la

Directiva 2003/96, por lo que no puede estar incluido en el ámbito de aplicación del artículo 1.2 de la Directiva 2008/118 (apartado 59). Y, además, el Tribunal expone que ninguna de las disposiciones de la Directiva 2009/28 prohíbe a los Estados miembros establecer un impuesto, como este, que grave la producción de electricidad y su incorporación al sistema, también cuando la electricidad se produce a partir de fuentes de energía renovables (apartado 67).

Dicha Directiva no obliga a los Estados miembros a aplicar sistemas de apoyo para promover la utilización de energía procedente de fuentes renovables. En coherencia con ello, en el supuesto de que decidan aplicar dichos sistemas, tampoco les obliga a configurarlos como exenciones o desgravaciones fiscales.

Y en relación a la posible distorsión de la competencia, el TJUE afirma que el principio de no discriminación contemplado en los artículos 32 a 34 de la Directiva 2009/72 no se aplica a una normativa nacional que establece un impuesto que grava la producción e incorporación al sistema eléctrico de electricidad en el territorio de un Estado miembro (apartado 78).

En el mismo sentido de otorgar un amplio margen a los Estados miembros, se pronuncia el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 15 de abril de 2021 (**C-798/18 y C-799/18, ECLI:EU:C:2021:280**). Uno de los aspectos novedosos de esta sentencia es que valora también la incidencia del derecho de propiedad, sin que se trate de meros intereses o expectativas de índole comercial y carácter aleatorio (apartado 33).

Son evidentes las consecuencias que puede tener para la promoción de la energía procedente de fuentes renovables la consideración de estos impuestos como compatibles con las directivas, pese a que, entre otros aspectos, no discrimina entre la electricidad producida a partir de fuentes renovables o no. Los Estados miembros tienen plena libertad para gravar de la misma forma la producción de energía, independientemente de que provenga de fuentes renovables o no, y su incorporación al sistema, así como para aplicar o no, sistemas de apoyo para promover la utilización de energía procedente de fuentes renovables, como pueden ser las exenciones o desgravaciones fiscales.

El Reino de Suecia fue condenado mediante sentencia de 2 de septiembre de 2021 (**C-22/20, ECLI:EU:C:2021:669**) al incumplir la obligación de comunicarle la información necesaria para verificar la exactitud de las alegaciones de que las aguas residuales

urbanas vertidas por las instalaciones de tratamiento de dos aglomeraciones urbanas cumplen lo exigido en la Directiva; que las aguas residuales de seis aglomeraciones urbanas no son objeto de un tratamiento secundario o proceso equivalente antes de verterse y que otras cuatro aglomeraciones urbanas (en las que se comprenden las dos relacionadas con la información), no han sido objeto de un tratamiento más riguroso antes de verterse, pese a tratarse de zonas sensibles.

Mediante sentencia de 6 de octubre de 2021 el TJUE condenó a la República Italiana (**C-668/19, ECLI:EU:C:2021:815**) por un incumplimiento masivo de la exigencia de que las aglomeraciones urbanas dispongan de sistemas colectores para las aguas residuales urbanas (artículo 3 de la Directiva); que las aguas residuales urbanas que entren en los sistemas colectores sean objeto, antes de verterse, de un tratamiento secundario o de un proceso equivalente (artículo 4 de la Directiva), y que se cumplan las especialidades establecidas para las zonas sensibles; y que las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas construidas para cumplir los requisitos de los artículos 4 a 7 de la Directiva se diseñen, construyan, exploten y mantengan de forma que alcancen una eficacia suficiente en todas las condiciones climáticas normales del lugar en que estén situadas; y que su diseño tenga en cuenta las variaciones estacionales de la carga de conformidad con el artículo 10 de la Directiva.

La sentencia del **C-525/20, Association France Nature Environnement c. Premier Ministre y Ministre de la Transition écologique et solidaire, de 5 de mayo de 2022**¹¹, revisa la aplicación del artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, por la normativa nacional que prevé que, para apreciar la compatibilidad de los programas y decisiones administrativas adoptados en el ámbito de la política de aguas para prevenir el deterioro de la calidad de las aguas, *“no se tendrán en cuenta las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo”*.

En principio, el art. 4.1.a), inciso i) de la Directiva 2000/60 obliga a los Estados miembros a aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial, sin perjuicio de las excepciones que se permiten en los apartados 6 a 8 de ese mismo artículo. Se trata de una obligación vinculante que afecta a los concretos proyectos que se lleven a cabo. La obligación de prevenir el deterioro es vinculante en cada una de las etapas de aplicación de la Directiva 2000/60 y es aplicable a cualquier tipo y estado de masa de agua superficial para el que se adopte

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62020CJ0525>

un plan hidrológico. Cuando un proyecto pueda deteriorar el estado de una masa de agua o comprometer el logro de un buen estado, se debe denegar la autorización salvo que el proyecto se pueda escoger a alguna excepción de las contempladas en el art. 4.7 de la Directiva.

El concepto de “*deterioro del estado*” de una masa de agua superficial no se define en la Directiva. El TJUE ha dictaminado que se debe considerar que existe deterioro cuando el estado de al menos uno de los indicadores de calidad del anexo V de la Directiva descienda a la clase inferior, aun cuando la masa de agua en su conjunto no pase a una clase inferior. Si el indicador afectado ya se encuentra en la clase más baja, cualquier descenso que experimente supondrá también un deterioro del estado de la masa de agua.

La disposición nacional controvertida permite la autorización de proyectos que tengan solamente repercusiones temporales en el estado de una masa de agua superficial, sin que sea necesario comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos para acogerse a una de las excepciones contempladas en el art. 4.7 de la Directiva. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea señala que, de acuerdo con el art. 4.1, los Estados no están necesariamente obligados a tener en cuenta repercusiones sobre el estado de la masa de agua que apenas tengan incidencia ni impliquen su deterioro. Sin embargo, la situación es distinta cuando se produce un deterioro, aunque sea de carácter temporal. El art. 4.1, en relación con el 4.6, implica la obligación de prevenir deterioros temporales del estado de las masas de agua. Además, el art. 1.a) fija como objetivo de la directiva la protección de las aguas frente a “*todo*” deterioro adicional. La obligación de prevenir el deterioro es autónoma, y no solamente un instrumento al servicio de la obligación de mejora del estado de las masas de agua.

Los apartados 6 y 7 del art. 4 solo autorizan el deterioro de una masa de agua en condiciones muy estrictas. El umbral a partir del cual se declara el incumplimiento de la obligación de prevenir el deterioro debe ser lo más bajo posible. En definitiva, la Directiva y el art. 192 TFUE, del que trae causa, quieren que se evite todo deterioro del estado de una masa de agua, aunque sea temporal. Un proyecto que cause este tipo de deterioro solo se podrá autorizar si cumple con los requisitos que impone el art. 4.7 de la Directiva.

La sentencia del **C-43/21, FCC Česká Republica, s.r.o. c. Ministerstvo životního prostředí y otros, de 2 de junio de 2022**¹², revisa la aplicación del Artículo 3.9 de la Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) en relación con la modificación de un permiso de explotación de un vertedero concedido a una empresa para prolongar el periodo de depósito de residuos en dos años sin participación del público, por no considerarse una “*modificación sustancial*” del permiso ya que no se modificaron ni las dimensiones máximas autorizadas ni la capacidad del vertedero.

Una modificación sustancial de un vertedero que supere determinadas dimensiones (10 toneladas de residuos al día o capacidad de más de 25.000 toneladas) está sujeta a la obtención de un permiso, de acuerdo con el art. 20.2 de la Directiva 2010/75. Cuando se requiere un permiso, el art. 24.1.a) obliga a garantizar la posibilidad de participación al público interesado en una fase temprana del procedimiento. De acuerdo con el art. 25, el público interesado puede también interponer recursos judiciales contra el permiso.

De acuerdo con el art. 3.9 de la Directiva, una modificación sustancial es “*una modificación de las características o el funcionamiento, o una ampliación, de una instalación o una instalación de combustión, una instalación de incineración de residuos o una instalación de co-incineración de residuos que pueda tener repercusiones perjudiciales importantes en las personas o en el medio ambiente*”. Por tanto, los requisitos acumulativos son el contenido de la modificación y sus consecuencias potenciales.

Una prolongación del periodo de depósito no constituye, por sí misma, una ampliación de la instalación, porque no modifica el perímetro ni la capacidad. Tampoco modifica por sí misma las características ni funcionamiento de la instalación. Ninguna disposición de la Directiva 2010/75 menciona la duración del periodo de explotación como una característica del funcionamiento que deba figurar en el permiso. Por tanto, el primer criterio acumulativo no se cumple. Dado que la Directiva no exige que el permiso inicial prevea la duración del periodo de explotación, no se puede considerar que exija un nuevo permiso para la mera prolongación. Esto basta para concluir que la prolongación del periodo de vertido no supone una “*modificación sustancial*” de

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0043>

acuerdo con el art. 3.9. Por tanto, no es necesario un nuevo permiso ni obligatoria la participación del público interesado.

4.- Reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).¹³

A raíz de la línea jurisprudencial abierta por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia ***López c. España, 16798/90, de 9 de diciembre de 1994***^{14/15}, se ha declarado la obligación de proteger a los particulares frente a inmisiones contaminantes de origen no estatal. Actualmente, la «obligación positiva» del Estado en materia ambiental se encuentra ampliamente consolidada en la jurisprudencia de Estrasburgo y son numerosos los casos en los que se ha condenado a las administraciones públicas (o a actores privados) por las consecuencias dañinas sufridas por el medio ambiente y las personas derivadas de decisiones o acciones tomadas por ellas.

El Tribunal sentó el criterio de que los atentados contra el medio ambiente pueden llegar a afectar al artículo 8 del Convenio europeo: «ni que decir tiene que los atentados graves al medio ambiente pueden afectar al *bienestar de una persona* y privarla del *disfrute de su domicilio*, perjudicando su vida privada y familiar, sin, por ello, poner en grave peligro la salud de la interesada». El nuevo bien protegido es la *calidad de vida ambiental*, y la intensidad de su protección abarca un espectro más amplio, como se puede apreciar, que la noción de «grave peligro para la salud»; resaltando el propio TEDH la relevancia que, en el juicio sobre una posible lesión del derecho, posee en estos casos el cumplimiento de la legalidad ambiental.¹⁶

¹³ Todas sus resoluciones en <http://hudoc.echr.coe.int/eng#>

¹⁴ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-164373%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-164373%22]})

¹⁵ [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22kdate%22:\[%221994-12-09T00:00:00.0Z%22,%221994-12-09T00:00:00.0Z%22\],%22itemid%22:\[%22001-57905%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22kdate%22:[%221994-12-09T00:00:00.0Z%22,%221994-12-09T00:00:00.0Z%22],%22itemid%22:[%22001-57905%22]})

¹⁶ Recordamos que mediante la **sentencia *Mülheim-Kärlich*, (stcf 53, 30, págs. 65-66)**, el **Tribunal Constitucional Federal alemán** afirmó que el derecho fundamental a la vida «influye también en la aplicación de las disposiciones sobre los procedimientos administrativos y judiciales de autorización de las centrales nucleares, cuya misión reside, precisamente, en proteger la vida y la salud frente a los peligros de la energía atómica». Igualmente, recordamos la **sentencia del Tribunal**

Así, en el marco del sistema europeo de derechos humanos, podemos destacar las resoluciones del TEDH *Öneryıldız c. Turquía* [GC], 48939/99, 30 de noviembre de 2004; *Kyrtatos c. Grecia*, 41666/98, 22 de mayo de 2003, 2003-VI; *Tâtar c. Rumanía*, 67021/01, 27 de enero de 2009.

Además, en esta materia, hay que tener presente la tendencia jurisprudencial a reconocer el derecho a la organización y al procedimiento que se inició al aplicar el convenio de Aarhus de 1998, como derechos en materia ambiental —acceso a la justicia, acceso a la información ambiental, participación en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente—; de forma que arbitrar procedimientos adecuados para la tutela del entorno puede llegar a ser una auténtica obligación iusfundamental.

En particular, la corrección de los procedimientos de adopción de decisiones de riesgo posee una importante «función de compensación» de las incertidumbres inherentes a este tipo de decisiones, según jurisprudencia que ha sido ampliamente desarrollada por el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así, entre otras, mediante las sentencias *Balmer y Schafroth y otros c. Suiza*, de 26 de agosto de 1997; *Athanassoglou y otros c. Suiza*, de 6 de abril de 2000; *Zander c. Suecia*, de 25 de septiembre de 1993; *Hatton y otros c. Reino Unido*, de 8 de julio de 2003; *Okayay y otros c. Turquía*, de 12 de julio de 2005; *Lemke c. Turquía*, de 5 de junio de 2007; *Taşkın y otros c. Turquía*, de 10 de noviembre de 2004; *Giacomelli c. Italia*, de 2 de noviembre de 2006, o *Tatar c. Rumanía*, de 27 de enero de 2009.

En la actualidad, pendientes de resolución ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se encuentran dos litigios climáticos en los que se han agotado las vías de recurso internas. Se trata de *KlimaSeniorinnen c. Suiza*¹⁷ y de *Greenpeace Norden y Natur og Ungdom c. Noruega*¹⁸.

En este segundo caso, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos remitió toda una serie de preguntas a las partes, en las que considera que el caso reviste especial relevancia por cuanto podría tener un impacto sobre la eficacia del sistema derivado del Comisión Europea de Derechos Humanos o sobre los sistemas jurídicos de los Estados miembros.

Constitucional español 119/2001, de 24 de mayo, que aplica la referida jurisprudencia del TEDH.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4415>

¹⁷ [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%2253600/20%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2253600/20%22]})

¹⁸ [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%2234068/21%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2234068/21%22]})

Por otro lado, hay dos litigios adicionales en los que la parte demandante ha decidido acudir directamente ante la Corte europea, lo cual supone una circunstancia excepcional, que dificulta en gran manera el posible éxito procesal en ambos casos. Se trata de ***Mex M. c. Austria*** y ***Duarte y otros c. Portugal y otros***. En el primero de ellos, el demandante alega que no existe en Austria una vía procesal para contestar la falta de actuación por parte de las autoridades administrativas o del legislador. El segundo está dirigido contra treinta y tres Estados parte, y los demandantes, seis jóvenes portugueses, alegan que tanto el tiempo necesario para agotar los recursos internos en todos esos países como las dificultades de acceder directamente a esas vías de recurso para los no nacionales hacen imposible cumplir con esta condición de admisibilidad de las demandas ante el TEDH. En ese sentido, resulta importante destacar que el Tribunal ha aceptado a trámite la demanda a través de un procedimiento prioritario (*fast track*).

En su **jurisprudencia más reciente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos profundiza en los derechos procesales ambientales, la “doctrina López Ostra”** sobre el impacto de las actividades molestas en el respeto pacífico del domicilio, el derecho de acceso a la información medioambiental como instrumento para la protección de la libertad de expresión y la consideración de los valores ecológicos como elementos que limitan los derechos individuales.

En ***Burestop y otros c. Francia, de 1 de julio de 2021***, el Tribunal dice que la denegación del derecho de acceso al proceso judicial a una ONG ambiental para denunciar una instalación de residuos nucleares porque esta finalidad no consta específicamente en sus estatutos, constituye una interpretación demasiado restrictiva que implica una violación del derecho de acceso a un tribunal.

En ***Stichting Landgoed Steenberg y Otros c. Holanda, de 16 de febrero de 2021***, el Tribunal reconoce que el alto nivel de implantación de internet en un país permite la sustitución de la notificación personal por la notificación por internet de licencias de actividades molestas que inciden en los derechos de los demás sin que quepa considerar que ello viola el derecho a un proceso justo.

Desde la perspectiva del derecho al respeto del domicilio subraya en la sentencia ***Kapa y Otros c. Polonia, de 14 de octubre de 2021***, que las autoridades han privilegiado los derechos de los conductores frente a los de los vecinos al no adoptar planes adecuados para mitigar el ruido del tráfico por un desvío de carretera, que superaba lo permitido por la Ley.

En la decisión de inadmisión **Ilna GULYÁSNÉ SZENDREI c. Hungría, de 14 de septiembre de 2021**, por el contrario, el Tribunal considera que la demandante debe tolerar el ruido de un campo de tiro ya que construyó su casa en una zona no residencial cerca de dicha actividad recreativa que, por lo demás, atiende a un fin económico de interés general.

Desde la perspectiva del derecho a la libertad de expresión, en la sentencia recaída en el caso **Rovshan Hajiyeu c. Azerbaiyán, de 9 de diciembre de 2021**, el TEDH ofrece una importante argumentación acerca del derecho de acceso a la información medioambiental. Condena por denegar ilegalmente a un periodista el acceso a la información no restringida de interés público sobre el impacto ambiental y sanitario de una antigua estación de radar militar soviética. Como el derecho de acceso a la información tiene carácter instrumental para ejercer la libertad de expresión ha habido una violación del art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Desde la perspectiva del derecho de propiedad, en la Decisión de Inadmisión **Giovanni CANÈ y Otros c. Malta, de 13 de abril de 2021**, el Tribunal Europeo considera que la densidad de población constituye un criterio que delimita el contenido del derecho de propiedad en el bien entendido de que puede justificar la prevalencia del uso público del suelo frente al crecimiento urbanístico. Los intereses generales relativos al medio ambiente, sin embargo, no justificarán una limitación del derecho de propiedad de tal intensidad que impida incluso el acceso a la misma (**sentencia Bērziņš y Otros c. Letonia, de 21 de septiembre de 2021**).

El principio de buen gobierno, que reconoce el derecho nacional, es relevante a este respecto. La interpretación y aplicación de la normativa interna aplicable deberá realizarse de conformidad con este principio y la alegada falta de una previsión normativa de indemnización. Analizará la actuación de las autoridades estatales y la conducta de los demandantes en el caso.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera si los demandantes, al adquirir la propiedad, sabían o debían conocer razonablemente si estaba afectada por limitaciones de uso o sobre posibles futuras restricciones, la existencia de expectativas legítimas en relación con el uso de la propiedad o la aceptación del riesgo al adquirir la propiedad, el alcance de la restricción y la posibilidad de discutir la necesidad de la restricción.

El Tribunal considera que los demandantes no se dieron realmente cuenta de la situación en la que quedaron desde la compra de su propiedad en 2004. Los

demandantes solicitarían sin éxito la permuta de su propiedad con otra, así como la expropiación. Por ello, el juzgador enfatiza que las autoridades internas no han adoptado pasos para resolver las interferencias graves que se han dado en este caso durante más de una década. No se ha instituido un procedimiento formal de expropiación, no se les ha permutado la propiedad ni se les ha ofrecido indemnización. Teniendo en cuenta estos factores, especialmente, la falta de previsiones normativas de indemnización en la normativa regulatoria de las zonas protegidas y la manera en la que el caso se ha llevado en el ámbito interno, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos observa que **las autoridades internas no han asegurado una ponderación justa entre las demandas del interés general de la comunidad y las exigencias de la protección de los derechos de propiedad de los demandantes**, que han sufrido una interferencia significativa durante más de 10 años en su propiedad a la que ni siquiera han podido acceder. **La interferencia ha sido desproporcionada en relación con el fin legítimo perseguido. Por todo ello, concluye que ha habido una violación del art. 1 del protocolo no 1 al Convenio.**

Igualmente, el **Derecho a una Buena Administración** es considerado en la sentencia recaída en el caso **Gavrilova y Otros c. Rusia, de 16 de marzo de 2021**. Los títulos de propiedad de los demandantes referidos las fincas que adquirieron fueron anulados con carácter posterior a su inscripción en el registro de la propiedad al entenderse que formaban parte del demanio forestal y, por consiguiente, se trataba de propiedades intransmisibles.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, finalmente, subraya que los demandantes, que no fueron declarados culpables de infracción alguna, sufrieron las consecuencias de los errores y omisiones de la Administración y no se les ofreció indemnización alguna. No se ha realizado una ponderación justa entre el interés general y la necesidad de proteger los derechos de propiedad de los demandantes. Por todo ello, concluye que ha habido una violación del art. 1 del protocolo adicional n.º 1.