

energética obligatoria para empresas que no sean PYME. Finaliza afirmando que lo que de ningún modo ampara la normativa de la Unión Europea es transmutar este instrumento voluntario de mercado en exigencia obligatoria.

Y una reflexión final del autor, en orden a que lo que sí parece demostrado es que la institucionalización de un amplio espacio reservado a los compromisos voluntarios alimenta en los últimos lustros un discurso que sirve para justificar, cuando menos, un estancamiento coyuntural que estaría frenando otras tácticas de avance hacia un desarrollo verdaderamente sostenible.

En el trabajo ahora comentado, el Prof. René Javier Santamaría Arinas presenta, desde su vocación docente, una panorámica completa, del Derecho Ambiental, recogiendo de forma concisa, directa y asequible todos los entresijos de una materia amplia y densa.

La metodología renovadora con que aborda los temas, sin renunciar al rigor, ofrece una gran claridad en la exposición, que resulta de imprescindible lectura y consulta para todos aquellos que realicen estudios sobre la materia.

BEGOÑA CRESPO HIDALGO

Licenciada en Derecho  
begotxucrespo@gmail.com

SALAZAR ORTUÑO, Eduardo, *El acceso a la justicia ambiental a partir del convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*, primera edición, Thomson Reuters, Aranzadi, 2019.

## I

Eduardo Salazar ha combinado sus tareas de investigación, sobre todo en cuestiones vinculadas con el Derecho ambiental, con su labor de docente de Derecho Administrativo en la Universidad de Murcia, así como su desempeño profesional como abogado en litigios medioambientales. Destacan sus contribuciones, tanto para la *Revista de Dret Ambiental*, elaborando las crónicas jurisprudenciales relativas a la Región de Murcia, como en la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, en la que, al margen de desarrollar una temática próxima al contenido de su monografía, no pueden desdeñarse estudios acerca de la evaluación ambiental estratégica (2003), el incumplimiento del Convenio de Aarhus en caso senda de Granada (2010) y su participación en obras de carácter colectivo vinculadas a la planificación hidrológica (2006) y la Directiva sobre responsabilidad civil ambiental en *El Ecologista* (2005).

No obstante, además de esta prolífica labor investigadora, es de reseñar su quehacer como abogado, también en asuntos medioambientales, lo que le ha permitido dotar a esta obra de un cariz práctico y profundamente apegado al contexto histórico en que se despliega. Así,

esa visión académica, influida por años de estudio y reflexión profundos y críticos, se complementa a la perfección con su intervención directa en diferentes causas ante el Comité de Cumplimiento del convenio de Aarhus. Así, como habrá oportunidad de comprobar, la obra destila detalles, lagunas y antinomias jurídicas poco comunes en monografías de tipo académico, que proceden, sin duda, de alguien que ha «estrujado» la norma y ha meditado rigurosamente en torno a las diferentes interpretaciones que alberga. Sin duda, ese proceso es fruto de una prolija y concienzuda labor en su quehacer profesional que nos enseña mucho a los menos familiarizados con los litigios relacionados con el medio ambiente.

## II

Adentrándose en la obra, su estructura parte de un análisis del Convenio de Aarhus, como norma que reconoce derechos a las personas, como el acceso a la información y la participación, al margen del acceso a la justicia. Aborda con posterioridad los aspectos fundamentales del acceso a la justicia y su interpretación, bien en clave de la Unión Europea, los tribunales internos, así como el mismo Comité de cumplimiento. Siguiendo la senda del acceso a la justicia, explica con detalle, profusión y enorme pedagogía, no solo el proceso para tramitar el procedimiento ante el Comité de Cumplimiento, sino también los posibles sujetos intervinientes en el procedimiento ante este organismo y, en general, para el acceso a la jus-

ticia. Además, analiza diversos casos objeto de litigio ante el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, que arrojan luz en torno a las controversias y lagunas jurídicas al que se enfrenta este texto normativo.

A continuación, y este aspecto es, desde una perspectiva académica y del aplicador del Derecho, probablemente el más interesante, descubre una serie de deficiencias, obstáculos o problemas a los que se enfrenta el Convenio de Aarhus y, en consecuencia, las instituciones de los Estados firmantes del mismo, especialmente el español. Así, cabe citar los costes del proceso en materia ambiental, la problemática ausencia de especialización en los tribunales españoles; la tutela cautelar que podría evitar daños irreversibles; la legitimación activa con sus eventuales problemas respecto a la actuación de organizaciones no gubernamentales o el reconocimiento de la acción pública, y alguno más que se comentará con posterioridad. El aspecto más sobresaliente en esta estructura radica en que, en el momento en que el autor comienza un análisis en profundidad de las debilidades de la norma, el lector ya ha recibido unas cuantas lecciones magistrales en torno a conceptos como la tutela judicial, la tutela cautelar, la legitimación activa, los costes de los procesos, la prueba en los procesos ambientales o la discrecionalidad técnica en este tipo de procesos, en una materia tan específica como la medioambiental, y solo por mencionar algunos de esos conceptos.

La redacción de la obra solo puede calificarse como impecable, producto de una reflexión sosegada y muy concienzuda. El hilo argumental resulta claro y coherente, de modo que contribuye a una lectura fluida, y que enseguida invita a la reflexión y al pensamiento crítico. Emplea fuentes doctrinales que, además de contener aportaciones académicas y teóricas, se centran en una visión más empírica, no muy frecuente entre nuestro sector administrativo y, de algún modo, tampoco entre los juristas especialistas en medio ambiente. Es de resaltar las diversas referencias a literatura inglesa que, en muchos casos, parte de las contradicciones o deficiencias que surgen en la realidad, a fin de interpretar o proponer enmienda de la norma para mejorarla y resolver aquellos problemas. A eso se añade, como antes se ha comentado, su experiencia ante el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, y también su bagaje como letrado, también víctima de un sistema que niega en muchos casos la justicia en cuestiones ambientales. A continuación, se citan los aspectos merecedores de mayor atención.

### III

Primero. El autor destaca la participación de las organizaciones no gubernamentales como garantía de efectividad de la regulación del Convenio, pues proviene de la experiencia práctica en Europa referida al acceso a la información ambiental y la participación del público en materia de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorización Ambiental Integrada.

En relación a los derechos de acceso a la información y la participación, entiende como clave el hecho de que la información sea comprensible, accesible, así como aquella que se facilita para el ejercicio de los derechos. En el aspecto vinculado a la participación, Eduardo Salazar pone de manifiesto «el papel relevante de la industria, sea verde o no, para la búsqueda de soluciones ambientales, lo que, de algún modo, parece convertirla en un agente más activo de lo que en principio pueda pensarse».

Segundo. El Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus puede emitir resoluciones vinculantes o no, pero a su juicio «está claro que las Partes que han sido objeto de recomendaciones, dado el exquisito proceso de seguimiento llevado a cabo por el Comité de Cumplimiento, vienen haciendo esfuerzos por cesar en el incumplimiento y dejar de ser señaladas por las Decisiones de la Reunión de las Partes». En otras palabras, los estados que se someten al Comité se exponen ante el resto, debido al constante seguimiento y control por las Partes del Convenio.

Tercero. En cuanto a la función de las autoridades públicas, por fin un autor manifiesta sin ambages que las empresas privatizadas que ejercen funciones públicas deben proveer información. Sin embargo, denuncia la exigencia de requisitos no razonables ni justificados para permitir el acceso a la justicia a asociaciones sin ánimo de lucro. Así, en consonancia con lo declarado por la

jurisprudencia europea, considera discriminatorio exigir la realización de actividades de protección ambiental durante un número determinado de años, o por la cantidad de socios. En ese sentido, «las Partes no pueden utilizar la discrecionalidad conferida por el texto del Convenio para restringir el ámbito de las personas con legitimación».

Cuarto. En los procesos participativos el autor expone un planteamiento muy interesante desde el punto de vista de la operatividad y funcionalidad. Dotar de mayor información, más transparente y de calidad supondría «una ayuda a las autoridades en el ejercicio de sus funciones, los poderes públicos estarán interesados en asistir al público en el ejercicio de sus derechos puesto que ello supondrá resultados positivos». Un público más informado probablemente aporte más soluciones y alternativas, así como contribuye a generar más confianza en las instituciones. Asimismo, critica el hecho de que el Convenio de Aarhus haya omitido mecanismos de asistencia, encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia.

Sexto. El acervo jurisprudencial no ha permitido aprobar una Directiva, aunque sí se ha aprobado y publicado un texto en forma de comunicación, que supone una guía interpretativa del acceso a la justicia en cuestiones ambientales sobre la base de la jurisprudencia del TJUE y su influencia en el acervo comunitario, concretamente más de cua-

renta sentencias relacionadas con el acceso a la justicia y la aplicación del Derecho europeo por los tribunales nacionales. Salazar rechaza la ausencia de tratamiento del control jurisdiccional de los actos de las instituciones de la Unión Europea. En sus palabras, «permite obviar la contradicción existente entre un amplio acceso a la justicia propugnado por el TJUE para los tribunales nacionales y la situación de los ciudadanos que plantean cuestiones a las instituciones europeas ante el propio Tribunal, que dista mucho de cumplir con los requisitos del propio Convenio de Aarhus conforme a pronunciamientos de su Comité de Cumplimiento».

Séptimo. En relación a la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, el control judicial debe abarcar tanto la decisión administrativa de no realizar una evaluación de impacto ambiental, como la decisión que se haya impugnado tras la fase de *screening*, así como la discusión acerca de la calidad de la evaluación de impacto ambiental. Es indudable que las decisiones que se emiten en el procedimiento de evaluación de impacto deben ser objeto de recurso, directo o indirecto, pero el autor va más allá, al aseverar que el órgano jurisdiccional debe comprobar y verificar si las pruebas científicas en las que se han basado las autoridades públicas dejan o no dudas razonables. Esta afirmación, no por obvia, es menos destacable, dado que muchos fallos se limitan a remedar los informes ambientales de los técnicos de las administraciones o de los estudios de impacto, sin mostrar un

mínimo sentido analítico o sin alcanzar la profundización que este tipo de asuntos requiere.

Octavo. Las medidas provisionales deben fundarse en el principio de proporcionalidad y tener en cuenta los costes financieros, especialmente para la recurrente. Exigir avales excesivos puede disuadir de presentar recursos y solicitar la paralización. Aquí importa ponderar los intereses y derechos en presencia. El económico es uno de ellos, pero frente a él se sitúa no solo el ambiental, sino también el derecho de defensa o a presentar recursos.

Noveno. Respecto a la información para acceder a la justicia, el autor estima que «no siempre será suficiente con una información práctica en un sitio web, el contenido deberá incluir todos los aspectos importantes, con miras a ayudar a los individuos a decidir si desean o no incoar un procedimiento ante los tribunales, con una información completa, precisa y actualizada. La información debe ser clara y resultar comprensible para no juristas». En efecto, esta cuestión está asociada a la de los enormes costes que conllevan los procesos en materia de medio ambiente. La información en torno a los procesos judiciales y sus consecuencias puede suponer un ahorro en representaciones letradas, al margen de que puede impulsar el beneficio de justicia gratuita.

Décimo. Estas son, a juicio del autor, las barreras para el acceso a la justicia: a) La desigualdad entre las partes en las contiendas judicia-

les ambientales. Se trata de procesos revestidos de un contenido muy técnico, que requieren la intervención de especialistas o científicos, al margen de que la Administración cuenta con personal suficiente. Recuerda esta aseveración a las historias, reales o no, contadas en filmes acerca de los enormes gastos que conlleva oponerse a grandes multinacionales, dispuestas a encontrar múltiples evidencias científicas que contradigan la posición del demandante; b) La duración de los procedimientos ambientales, que determina, en muchos casos, la irreversibilidad o la imposibilidad de reparar los daños ambientales causados; c) La difícil obtención de medidas cautelares y la forma tan errática en que se obtiene la misma, pues en la ponderación de intereses no se toma en consideración el ambiental y se otorga preferencia al interés general o al económico; d) La restricción de la legitimación activa, sin tener en cuenta el interés general que conlleva la protección medioambiental; e) La carga de la prueba ante los tribunales recae en ciudadanos y asociaciones que difícilmente pueden costear informes de grandes expertos o realizar estudios *in situ*. Por ello, el autor propone una carga dinámica de la prueba, que recaería sobre la parte que parte que se encuentre en una situación más favorable con respecto a la prueba o a la situación que desea comprobar; f) La falta de especialización de los Juzgadores y de otros intervinientes en los procesos; g) Barreras económicas al acceso a la justicia en materia ambiental, como las tasas judiciales; los honorarios de los profesionales jurídicos; los costes de los expertos; las

cauciones o fianzas y la imposición de costas.

Undécimo. Como parte propositiva, el autor sugiere una serie de soluciones que también se han aplicado en otros estados, fruto de la experiencia o de una tradición diferente en los sistemas jurídicos. Así, ante la defensa de bienes colectivos, debería, a su entender, admitirse la acción pública; en materia de medidas cautelares, aduce que el juez debería actuar de oficio, dado el carácter colectivo de los bienes en juego, y debería contar con peritos especializados a disposición de los jueces y fiscales en la propia administración de justicia. Otras medidas a adoptar sería la carga dinámica de la prueba, según la cual, la parte con más recursos debería afrontar los costes de las pruebas; la asistencia jurídica gratuita; no imputar costas en materia medioambiental; eliminar las tasas y la creación de tribunales especializados.

#### IV

En definitiva, como puede apreciarse, nos hallamos ante un documento imprescindible, una obra de obligada consulta, no exclusivamente para la academia, sino para la abogacía especializada en materia ambiental, el legislador, los jueces y tribunales y, sobre todo, la Administración, cuyo papel resulta fundamental, bien para facilitar información a la ciudadanía, bien para encauzar la participación del público, como paso previo a la impugnación de resoluciones ante los tribunales. De esta monografía se extrae un ma-

terial valiosísimo para emprender una reforma seria y rigurosa de la Administración de justicia en asuntos ambientales, no por un prurito profesional de su autor, sino porque, como bien argumenta y justifica, el Convenio de Aarhus, como Instrumento jurídico directamente aplicable en el ordenamiento español, así lo demanda.

JOSÉ IGNACIO CUBERO MARCOS

Universidad del País Vasco/  
Euskal Herriko Unibertsitatea  
joseignacio.cubero@ehu.eus

PONCE SOLÉ, Juli (2019): *El Derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e internacionales*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid.

PONCE SOLÉ, uno de los mayores expertos en materia de urbanismo y vivienda, retoma una cuestión en proceso de formación como es el derecho a la vivienda, pero en este caso, desde la dimensión de la Unión Europea. Si observamos la trayectoria del autor, podemos constatar que ya desde 2002, Ponce Solé se ha centrado en las relaciones entre el derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social así como en el Derecho a la vivienda y, desde su conocimiento, en la presente obra da un paso adelante y avanza hacia una visión de sistema, al reivindicar el derecho a la ciudad como un sistema de derechos interconectados.