

la Sierra Morón, que en ningún caso se limitan a dar cuenta de los trabajos, sino que al hilo de ellos suman nuevas reflexiones y aportaciones al debate. Por todo ello, cabe afirmar que esta obra, la última en añadirse a la inestimable colección de Actas de los Congresos de la AEPDA, se erige en fundamental, auténtica obra de referencia, para cualquier jurista que quiera tener una visión de conjunto de la justicia administrativa, con sus luces y sombras, transcurridos ya «20 años de la Ley de lo Contencioso-Administrativo».

Pedro Alberto Barea Gallardo
Universidad de Sevilla

GUILLERMO MARTÍNEZ JIMÉNEZ: *Acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, 342 págs.

Constituye para mí una gran satisfacción recensionar el libro de Guillermo Martínez Jiménez, *Acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión*, que trae causa de su excelente tesis doctoral, dirigida por la profesora Carmen Plaza Martín y defendida el 22 de junio de 2017 en la Universidad Complutense de Madrid y en cuyo tribunal tuve el honor de participar. Ya en aquel momento disfruté con la lectura del trabajo y con la exposición que de su tesis realizó el doctor Martínez Jiménez, que no me dejó indiferente. Dos años después, por fin, ve la luz aquel trabajo en forma de monografía, una publicación que debe ser bienvenida en el ámbito del derecho administrativo, del derecho de la Unión Europea y también del derecho ambiental.

Esta obra gira en torno a un tema de gran interés y de enorme actualidad, como es el del acceso a la justicia en materia de medio ambiente, uno de los tres pilares del Convenio de Aarhus. Sin embargo, el signo distintivo y lo que caracteriza a esta monografía es que, lejos de limitarse a analizar el marco normativo del acceso a la justicia ambiental, estudia este tema desde la perspectiva concreta de las instituciones de la Unión Europea. En efecto, se trata de un trabajo centrado en las posibilidades de acceso a la justicia en materia de medio ambiente que ofrece el ordenamiento jurídico de la Unión, en aquellos casos en los que existe una posible vulneración del derecho de la Unión en materia de medio ambiente por parte de sus instituciones. Estamos, por tanto, ante una investigación de gran interés desde el punto de vista del derecho ambiental europeo; pero también desde el del derecho administrativo, ya que se hace eco de los problemas que suscita la tutela judicial del medio ambiente y de las dificultades que plantea el control judicial de la actuación administrativa de las instituciones y organismos de la Unión. Y lo hace incorporando una perspectiva crítica, que refleja las principales

carencias del sistema, y propositiva, con el fin de mejorar la situación actual. Este original enfoque, orientado a valorar la efectividad de la normativa y de la jurisprudencia en este ámbito, es lo que hace de este libro una obra única, llamada a convertirse en referente en la materia. La calidad de esta monografía resulta indiscutible, como demuestra la obtención por parte del autor del Premio, en su primera edición, Eduardo García de Enterría para tesis doctorales en derecho administrativo, convocado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Esta obra se estructura en cinco grandes capítulos, precedidos de una introducción. En el capítulo I, de carácter introductorio, el autor realiza una aproximación general a la actuación de las instituciones de la Unión Europea en materia de medio ambiente, señalando sus características básicas, destacando los aspectos esenciales de la regulación del medio ambiente en los tratados y examinando la naturaleza de la actividad institucional de la Unión en materia ambiental. Es este un aspecto de gran relevancia para el tema que aborda esta monografía, ya que de la naturaleza de esta intervención administrativa europea dependerán, en buena medida, las posibilidades de control de la actuación administrativa de las que disponen los ciudadanos.

Los tres capítulos siguientes llevan a cabo un amplio análisis del acceso a la justicia ambiental, siguiendo los diferentes niveles del sistema de fuentes del derecho de la Unión. El capítulo II trata del acceso a la justicia ambiental en el derecho originario. A estos efectos, examina el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con especial referencia al acceso a la justicia ambiental bajo su art. 47, tal y como se viene aplicando en el ordenamiento jurídico de la Unión; el derecho a una buena administración y la figura del Defensor del Pueblo Europeo; y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente —enmarcado dentro del derecho a una tutela jurisdiccional efectiva— dentro del régimen de recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con referencia a la cuestión prejudicial, el recurso de anulación —haciendo especial hincapié en la legitimación activa y atendiendo a las peculiaridades de la legitimación de las asociaciones defensoras del medio ambiente— y el recurso por omisión, y teniendo siempre presente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en este ámbito. A través de este análisis, el autor pone de manifiesto que la interpretación que se viene realizando del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, así como el actual régimen de recursos ante el Tribunal de Justicia, no constituyen una vía adecuada para el control de una actuación —u omisión— administrativa de la Unión en aquellos supuestos en los que la Administración europea se encarga directamente de la aplicación del derecho ambiental. La actual regulación, unida a la interpretación estricta que la jurisprudencia viene realizando de los requisitos de legitimación, impide que los administrados sin un interés directo e individual, por no haber sufrido un daño concreto, puedan recurrir una actuación —u omisión— administrativa de la Unión por ser contraria a su derecho ambiental. Además, este requisito resulta difícilmente alcanzable en el ámbito del medio ambiente, pues este sector

protege intereses difusos y bienes comunes de difícil individualización. De ahí que se impida la actuación de los ciudadanos y de las asociaciones en los casos de violaciones del derecho ambiental que no provocan un perjuicio en los derechos o intereses directos.

Posteriormente, en el capítulo III, el centro de atención es el derecho internacional y, en particular, el Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre «El acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales», adoptado en Aarhus el 25 de junio de 1998 —más conocido como Convenio de Aarhus—, del que la Unión Europea es parte desde sus inicios. Se analizan en profundidad las disposiciones en materia de acceso a la justicia de este Convenio, con especial referencia a su aplicación en el seno de la Unión. Ciertamente, sobre este convenio existe abundante bibliografía. Sin embargo, no por ello pierde interés este capítulo. Y esto por dos motivos fundamentales. En primer lugar, por centrarse en el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, pilar que ha recibido un tratamiento doctrinal menor que los otros dos pilares (acceso a la información y participación pública). Y, en segundo lugar, por la propia orientación que Guillermo Martínez da al estudio que acomete del acceso a la justicia en materia ambiental. En efecto, no solo realiza un excelente análisis de las previsiones del art. 9 del Convenio de Aarhus, destacando los aspectos más problemáticos (legitimación activa, objeto del proceso para los recursos judiciales, obstáculos económicos...), con abundantes referencias doctrinales y jurisprudenciales, sino que también atiende de forma específica a su aplicación en la Unión Europea, teniendo en cuenta el papel de los convenios internacionales en el sistema de fuentes del derecho de la Unión. En particular, analiza, a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la aplicabilidad directa del art. 9.3 del Convenio de Aarhus. Aunque no se trata de un precepto directamente aplicable, extrae dos conclusiones interesantes derivadas del análisis jurisprudencial: a pesar de no ser directamente aplicable, lo que limita su efectividad, el art. 9.3 forma parte del derecho de la Unión, por lo que obliga a interpretar el resto del ordenamiento de la forma más acorde posible con él; y, además, entra dentro del ámbito competencial de la Unión. Por otra parte, en este capítulo también se aborda la actividad de la Comisión, como órgano administrativo de la Unión, que podría ser objeto de recurso según el art. 9.3 del Convenio de Aarhus, identificando los aspectos más conflictivos y las áreas que constituyen el foco de la mayor parte de la litigiosidad en relación con la actuación administrativa de este órgano en el campo del medio ambiente.

En el capítulo siguiente —el IV— se analiza el acceso a la justicia ambiental en el derecho derivado. El autor se centra en el Reglamento (CE) 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio am-

biente —más conocido como Reglamento Aarhus—, con especial atención a sus disposiciones en materia de acceso a la justicia. Por una parte, analiza en profundidad el procedimiento administrativo de revisión interna, creado por esta norma y que permite a cualquier organización no gubernamental efectuar una solicitud de revisión interna ante la institución u organismo comunitario —principalmente, la Comisión— que haya adoptado un acto administrativo que los recurrentes consideren contrario al derecho medioambiental o, en caso de supuesta omisión administrativa, que hubiera debido adoptar dicho acto. Lo hace, además, teniendo en cuenta los criterios de legitimación para que las organizaciones no gubernamentales puedan efectuar una solicitud de revisión y teniendo muy presente la perspectiva práctica, ya que analiza caso por caso un buen número de recursos presentados por ONG, ofreciendo un completo estudio del funcionamiento de este procedimiento y valorando su efectividad para el acceso a la justicia ambiental y su capacidad como instrumento de control de la actividad administrativa. Por otra, la compatibilidad de este reglamento con el Convenio de Aarhus, a partir del análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que lleva al autor a destacar su insuficiencia para cumplir con las previsiones del citado Convenio. Realizado este análisis, a la hora de determinar si existe o no un control adecuado de la actividad administrativa en este ámbito, la conclusión del autor es clara: «El análisis de la regulación del procedimiento y de sus efectos prácticos ponen de manifiesto cómo el sistema ideado no es adecuado para el acceso a la justicia ambiental efectiva ni para el control de la actividad administrativa y, de hecho, no ha supuesto un cambio de suficiente entidad con respecto a la situación anterior a la entrada en vigor del Convenio y las normas que lo aplican a las instituciones de la Unión» (pág. 27). Asimismo, en este capítulo también se examinan la fallida propuesta de directiva de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y la Directiva de responsabilidad ambiental.

Por último, en el capítulo V, Guillermo Martínez recoge las principales conclusiones de su trabajo, destacando lo inadecuado del sistema de acceso a la justicia ambiental de la Unión para el cumplimiento de las obligaciones del Convenio de Aarhus, la protección de los intereses colectivos y de los ciudadanos en materia de medio ambiente y el control de la actividad de la Administración. Son muchas y bien destacadas en esta obra las deficiencias que todavía presenta la aplicación de este Convenio a las instituciones europeas desde la perspectiva del acceso a la justicia. Como ha puesto de relieve el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, la Unión Europea no cumple con las disposiciones sobre acceso a la justicia (art. 9, apdos. 3 y 4), ni a través del Reglamento Aarhus ni de la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia, siendo necesario modificar la actual regulación contenida en el Reglamento y realizar una interpretación del derecho de la Unión Europea acorde con las previsiones del Convenio. El sistema creado por la Unión para cumplir con las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus es insuficiente para alcanzar los objetivos establecidos en este convenio y presenta problemas importantes (por ejemplo, desde el punto de vista de la legitimación activa para

interponer recursos de revisión o por las restricciones en los actos que pueden ser objeto de recurso). Es necesario, por tanto, dar solución a estos problemas y establecer mecanismos que permitan dar cumplimiento al Convenio. Así lo ha constatado el Consejo en una Decisión de 11 de junio de 2018, en la que ordena a la Comisión la elaboración de un estudio que explore las diferentes maneras de cumplir con el Convenio de Aarhus de forma compatible con el ordenamiento jurídico de la Unión y su sistema de recursos judiciales. Desde esta perspectiva, constituyen una aportación muy valiosa las propuestas formuladas por Guillermo Martínez. Esta es, sin duda, una parte muy meritoria de esta monografía, ya que, como destaca Carmen Plaza en el prólogo, el autor «no solo ha hecho un enorme esfuerzo por abordar de forma sistemática y crítica los problemas que suscita el acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, también propone respuestas a los mismos conforme al Convenio y el propio Derecho de la Unión Europea» (pág. 18).

Es preciso destacar que estamos ante una obra espléndida, de extraordinaria relevancia en el ámbito del acceso a la justicia ambiental, por cuanto se hace eco de las dificultades que está teniendo la aplicación del art. 9 del Convenio de Aarhus en el seno de la Unión Europea, dadas las dificultades existentes para el control judicial de la actuación de las instituciones de la Unión Europea en materia ambiental. En ella encontrará el lector, además de un completo análisis del marco jurídico del acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de la aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión, un examen crítico de la actual situación y de los fallos e insuficiencias del sistema, así como interesantes propuestas de mejora del marco jurídico actual. Estamos, por tanto, ante una monografía que debe ser bienvenida y cuya lectura resulta obligado aconsejar a todos aquellos profesionales del mundo jurídico, personal al servicio de las Administraciones públicas, profesores e investigadores universitarios y todos aquellos interesados por el derecho ambiental y, en particular, por el régimen del acceso a la justicia ambiental.

Lucía Casado Casado
Universitat Rovira i Virgili

ORIOI MIR PUIGPELAT: *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, Madrid, Civitas-Aranzadi, 2019, 156 págs.

Un trabajo firmado por el profesor O. Mir Puigpelat es siempre garantía de claridad y rigor, en fondo y forma. Tenemos una nueva muestra en esta monografía, que aborda un tema que queda bien delimitado en su subtítulo, el del derecho