



**Clínica Jurídica
per la Justícia Social**

VNIVERSITAT [()]
E VALÈNCIA [()]
Facultat de Dret



INFORME SOBRE LAS POSIBLES VÍAS DE RECLAMACIÓN POLÍTICA Y JURÍDICA FRENTE A LA AMPLIACIÓN DEL PUERTO DE VALENCIA

ELABORADO POR:

Estudiantes:

Daniel Albir Vilana
Sofía Bellver Talón
Esaú Martí Morillo
Laura Rodríguez Sánchez
Maeba Perigali López
Sergi Vañó Torrecillas

Tutores/as:

Jorge Correcher Mira
Jose Antonio García Saez
Marina Sancho López
Raquel Vanyó Vicedo

La Clínica Jurídica per la Justícia Social de la Facultat de Dret de la Universitat de València es un espacio de promoción de la excelencia en la formación de Grado y Postgrado, en el cual estudiantes prestan asesoramiento, gratuito y sin ánimo de lucro, bajo la supervisión de profesores y profesionales vinculados a la Universitat. El proyecto formó parte del programa Campus de Excelencia Internacional “VLC/CAMPUS. València, International Campus of Excellence”, y hoy en día es un proyecto propio de la Facultat de Dret de la Universitat de València.

Desde el año 2006 se ha puesto en práctica esta iniciativa docente de carácter innovador que utiliza la metodología clínica para la práctica jurídica de los y las estudiantes de Derecho, al mismo tiempo que proporciona asesoramiento gratuito a ONG, entidades sin ánimo de lucro y personas sin recursos económicos o en riesgo de exclusión social.

El modelo de formación seguido en la Clínica Jurídica conecta la enseñanza del Derecho con la realidad jurídica, ofreciendo al estudiante la posibilidad de conocer casos reales y actuar sobre ellos, especialmente de los colectivos más desfavorecidos. Se pretende formar juristas socialmente comprometidos y sensibilizados ante las desigualdades y en la lucha contra la injusticia; es decir, con una mayor conciencia social, ejerciendo así la función social que la Universitat pública también tiene asignada. En la metodología clínica se utilizan métodos interactivos para enseñar habilidades y competencias necesarias para la práctica jurídica. De esta forma, los estudiantes tienen la oportunidad de trabajar con clientes reales y, al mismo tiempo, sus actividades son supervisadas y guiadas por juristas y docentes expertos dentro de un sistema estructurado y coherente. El aprendizaje con el método clínico es un proceso de aprendizaje de cómo aprender de la experiencia (*learning by doing*).

Datos de contacto:

Campus de Tarongers s/n 46022 Valencia (España)

clinica@uv.es

+(34) 961625451

Índice

INTRODUCCIÓN	4
1. VÍAS DE RECLAMACIÓN	5
1.1. UNIÓN EUROPEA	5
1.1.1. DIRECCIONES GENERALES, AGENCIAS EJECUTIVAS Y AGENCIAS DESCENTRALIZADAS	5
1.1.2. DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO	8
1.1.3. PARLAMENTO EUROPEO	10
1.1.4. PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA.....	10
1.2. OTRAS VÍAS	12
1.2.1. ÁMBITO ESTATAL ESPAÑOL	12
1.2.2. ÁMBITO AUTONÓMICO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.....	16
2. NORMATIVA EUROPEA APLICABLE	20
2.1. 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 (CONVENIO DE AARHUS)	20
2.2. REGLAMENTO (CE) Nº 1367/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO	24
2.3. DIRECTIVAS	28
2.4. RECOMENDACIONES	32
2.5. JURISPRUDENCIA DE INTERÉS PARA EL CASO	33
2.5.1. SOBRE EL CONVENIO DE AARHUS	34
2.5.2. SOBRE LA DIRECTIVA 92/43/CEE, RELATIVA A LA CONSERVACIÓN DE LOS HÁBITATS NATURALES Y DE LA FAUNA Y FLORA SILVESTRES	37
CONCLUSIONES	42
ANEXOS	43
ANEXO 1. Tabla con la información de contacto de las Direcciones Generales y Agencias Ejecutivas de la Comisión Europea	43
ANEXO 2. Tabla con la información de contacto del Síndic de Greuges, del Defensor del Pueblo Español y Defensor del Pueblo Europeo	44
ANEXO 3. Tabla de información de contacto para realizar una petición ante el Parlamento Europeo	45
ANEXO 4. Tabla de información de contacto para iniciar un procedimiento de infracción ante la Comisión Europea	46
ANEXO 5. Tabla de información de contacto de la Unidad de Información de Transparencia (U.I.T) del MITERD	47
ANEXO 6. Listado de jurisprudencia del TJUE relativa al acceso a la justicia en asuntos vinculados con el medio ambiente	48

INTRODUCCIÓN

La ampliación del puerto de Valencia, según la Autoridad Portuaria de Valencia, es una obra destinada al aumento del tráfico de contenedores interoceánicos que pretende aumentar la competitividad del puerto, así como dotarlo de mayor importancia en el tránsito mercante del Mediterráneo.

A priori, desde los organismos autonómicos y estatales se enfoca como un proyecto que aportaría beneficios económicos para la ciudad de Valencia y sus núcleos poblacionales cercanos, si bien es cierto que desde una perspectiva social y ecológica no se debe ignorar el impacto negativo a nivel medioambiental y climático que comportaría su ejecución definitiva, que además conlleva una evidente vulneración de los derechos humanos y fundamentales de los ciudadanos valencianos por la afectación negativa a la salud pública a causa del considerable aumento de la contaminación. Para este fin, se reclama una nueva Declaración de Impacto Ambiental, hecho ante el cual Puertos del Estado ha manifestado su negativa en su último informe publicado¹.

Frente a toda esta problemática, la *Comissió Ciutat-Port* (en adelante la *Comissió*), tras varios años de disputas administrativas, judiciales y políticas a nivel autonómico y estatal, ha requerido la participación de la Clínica Jurídica por la Justicia Social de la Universitat de València para realizar un informe sobre las vías de reclamación que ofrece la Unión Europea con el fin de elevar este caso a instancias superiores y crear así una mayor incidencia política y social, así como aportar toda la información jurídica y jurisprudencial relevante para la formulación de alegaciones y escritos a los distintos organismos de la propia Unión Europea.

Para lograr estos objetivos, la metodología utilizada ha consistido, por un lado, en analizar qué organismos de la Unión Europea abarcan competencias relacionadas con el medioambiente y la transparencia y cómo acceder a los mismos y, por otro lado, en revisar el Derecho y la jurisprudencia de la Unión Europea para proponer soluciones con fundamentación jurídica.

¹Informe favorable a la ampliación del puerto de Valencia de Puertos del Estado:
https://www.valenciaport.com/wp-content/uploads/Informe_PdE_sobre_el_proyecto_signed.pdf

1. VÍAS DE RECLAMACIÓN

Tras el análisis del planteamiento de actuación que pretende llevar a cabo la *Comissió* frente a la ampliación del puerto de Valencia, se van a enumerar a continuación diversas vías de reclamación que pueden resultar efectivas para denunciar la situación de vulneración de derechos que supone esta infraestructura.

En primer lugar, y como vía de actuación principal, se evalúan las opciones que ofrecen los diversos organismos de la Unión Europea. Y, en segundo lugar, se exponen una serie de alternativas de carácter nacional y autonómico que pueden servir de refuerzo argumentativo.

1.1. UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea, en su papel de fomentar la integración de los pueblos europeos y desarrollar valores democráticos para el mejor funcionamiento de los Estados miembros, cuenta con diversos organismos de organización social y política. A continuación, se recogen aquellos a los que es menester acudir para solucionar problemáticas como la propuesta por la *Comissió*, destacando principalmente las Direcciones Generales, Agencias Ejecutivas y Agencias descentralizadas, el papel subsidiario que puede tener el Defensor del Pueblo Europeo y los procedimientos que ofrecen tanto el Parlamento Europeo como la Comisión Europea.

1.1.1. DIRECCIONES GENERALES, AGENCIAS EJECUTIVAS Y AGENCIAS DESCENTRALIZADAS

La Comisión Europea está formada por Direcciones Generales que se encargan de los distintos ámbitos políticos. Estas Direcciones Generales desarrollan, aplican y gestionan las políticas, la legislación y los programas de financiación de la Unión Europea. Además de esto, componen uno de los principales medios de acción para contactar con la Comisión Europea de forma directa para realizar quejas o consultas sobre situaciones que puedan ir en contra del Derecho de la Unión Europea.

Existe un gran abanico de Direcciones Generales, por lo que a continuación se van a indicar aquellas que trabajan con temáticas relacionadas con las pretensiones de la *Comissió*.

- **Dirección General de Acción por el Clima**

Esta Dirección General dirige los esfuerzos de la Comisión Europea para combatir el cambio climático tanto dentro de la Unión Europea como a escala internacional.

Teniendo en cuenta lo expuesto en el Reglamento (CE) nº 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 ambiente (cuya utilidad es desarrollada en el apartado 2.1.1.), se puede pedir una revisión interna de los actos administrativos ante esta Dirección siempre y cuando el objetivo de la misma sea la protección medioambiental. En concreto, el contenido de la formulación puede revestir temas que influyan en la protección de la capa de ozono, la lucha contra el calentamiento global o el cumplimiento del Pacto Verde Europeo.

- **Dirección General de Medio Ambiente**

Esta Dirección General es la responsable de las políticas de la Unión Europea en materia de medioambiente. Propone y aplica políticas que garantizan un elevado nivel de protección del medio ambiente y conservan la calidad de vida de los ciudadanos de la Unión Europea.

Concretamente, este departamento se encargó de realizar un informe² de revisión de la aplicación de la política medioambiental en el Estado español (la aplicación del informe EIR de 2017). Hay diversas materias tratadas en este informe que se pueden relacionar con las pretensiones de la *Comissió*, entre las cuales destacan convertir la Unión Europea en una economía circular, eficiente en el uso de los recursos, competitiva e hipocarbónica; proteger, conservar y mejorar el capital natural; garantizar la salud y calidad de vida de

¹El informe se puede consultar en el siguiente enlace:
https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_es_es.pdf

los ciudadanos; reforzar la gobernanza medioambiental y fomentar la fiscalidad ecológica, la contratación pública ecológica, la financiación y las inversiones a favor del medioambiente.

- **Dirección General de Movilidad y Transportes**

Esta Dirección General es la encargada de las políticas de la Unión Europea sobre movilidad y transportes. Se encarga de supervisar la aplicación de la legislación vigente de la Unión Europea en materia de transporte de mercancías, controlando que sea eficiente, sostenible, seguro y respetuoso con el medioambiente, así como que esté al servicio de las necesidades de los ciudadanos europeos.

Teniendo esto en cuenta, existen diferentes argumentos para dirigirse a este departamento para denunciar posibles vulneraciones del derecho comunitario en cuanto al transporte de mercancías en el puerto de Valencia, debido al impacto sobre el medio ambiente que supondría la ampliación del puerto y los efectos perjudiciales que puede tener el transporte de mercancías en el ecosistema y en la salud pública.

- **Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca**

Esta Dirección General es la encargada de las políticas de la Unión Europea sobre asuntos marítimos y pesca. Entre sus objetivos se encuentran garantizar la utilización sostenible de los recursos de los océanos y un futuro próspero a las comunidades costeras y al sector de la pesca, promover las políticas marítimas y fomentar una economía azul sostenible y fomentar la gobernanza internacional de los océanos.

Las principales problemáticas de la ampliación del puerto de Valencia que pueden alegarse ante este departamento se asemejan a las comentadas anteriormente, pudiendo basar la argumentación en los potenciales cambios que se pueden producir en el ecosistema marino debido a la profundidad de los dragados y a la vulneración de los principios de economía azul de la Unión Europea al permitir la financiación de proyectos no sostenibles a nivel medioambiental.

Por su parte, las Agencias Ejecutivas pueden ser de mucha utilidad ya que reciben quejas informales sin ningún tipo de procedimiento previsto. Estos organismos son creados por

la propia Comisión Europea para resolver y gestionar tareas específicas relacionadas con programas de la Unión Europea con carácter temporal limitado.

La Agencia Ejecutiva Europea del Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente es la más acorde a colación de las pretensiones de la *Comissió*, puesto que tiene dentro de sus competencias los programas relacionados con la movilidad y el transporte. Por ello, en caso de querer enviar una queja a esta agencia cabe argumentar el exceso de contaminación derivado del aumento del tráfico marítimo y terrestre, los cambios en el ecosistema producidos por la profundidad de los dragados y la vulneración del principio de la Unión Europea de financiar proyectos sostenibles (Pacto Verde Europeo, Economía azul).

Por último, la Unión Europea también cuenta con Agencias descentralizadas. Para el caso que nos concierne, la Agencia Europea del Medioambiente es la agencia de la Unión Europea encargada de proporcionar información fiable e independiente sobre el medioambiente. Es la principal fuente de información de todos los que participan en el desarrollo, la adopción, la aplicación y la evaluación de la política de medioambiente, así como del gran público.

Los ciudadanos en general son considerados destinatarios principales de los beneficios de las funciones de esta agencia, puesto que uno de los objetivos de la misma es ayudarlos a obtener un mayor conocimiento sobre cuestiones relacionadas con el medioambiente y el cambio climático.

En el ANEXO 1 se indican las páginas web y direcciones de contacto en caso de querer dirigirse a algunas de estas Direcciones Generales, Agencias Ejecutivas o Agencias descentralizadas.

1.1.2. DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

El Defensor del Pueblo Europeo es el encargado de investigar reclamaciones y peticiones relativas a una mala gestión de las instituciones y organismos de la Unión Europea. Las reclamaciones pueden proceder de cualquier ciudadano de la Unión Europea o de residentes, empresas y organizaciones con domicilio en un Estado miembro. Los diversos

tipos de mala administración pueden consistir en: conducta desleal, discriminación, abuso de poder, omisión de información o negativa a proporcionarla, retrasos innecesarios o procedimientos incorrectos.

Las competencias de esta institución coinciden con las demandas de la *Comissió* en tanto que es la encargada de aceptar reclamaciones por omisión de información o negativa a proporcionarla. A pesar de esto, no se puede acudir a esta figura en primera instancia ya que no puede investigar denuncias dirigidas contra las autoridades nacionales, regionales o locales de los Estados miembros de la Unión Europea (como sería la Autoridad Portuaria de Valencia y Puertos del Estado, en este caso) aunque tengan relación con temas ligados a la Unión. En primer lugar, hay que agotar las vías de carácter autonómico y estatal, es decir, acudir tanto al Síndic de Greuges como al Defensor del Pueblo Español. Si bien es cierto que si se dirige una reclamación hacia el Defensor del Pueblo Europeo y este considera que no puede hacerse cargo de la misma, la propia institución informará al interesado de qué otros organismos pueden ser de ayuda para el caso. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que aunque en un primer momento el Defensor del Pueblo Europeo no pueda ser un recurso directo, puede ayudar a encauzar la reclamación.

Primeramente, el Síndic de Greuges es el Defensor del Pueblo de la Comunidad Valenciana. Su misión es velar por el cumplimiento y respeto de los derechos y libertades que asisten a las personas ante la Administración local y autonómica. Cuando el Síndic no tiene competencias para estudiar una queja, comunica al ciudadano los motivos e intenta orientar sobre dónde acudir para solicitar ayuda.

En segundo lugar, el Defensor del Pueblo Español es el Alto Comisionado de las Cortes Generales encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas españolas.

En el ANEXO 2 se indican las páginas web para realizar peticiones al Síndic de Greuges, al Defensor del Pueblo Español y al Defensor del Pueblo Europeo.

1.1.3. PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo dispone de un procedimiento de peticiones por la posible falta de aplicación del Derecho comunitario, Tratados, Convenios, Directivas, Reglamentos o Recomendaciones.

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de actuar a título individual o junto a otros y ejercer su derecho a petición delante del Parlamento Europeo. Este derecho viene recogido en el artículo 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión:

Artículo 227

Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente.

La petición puede contener una solicitud particular, una queja u observación relativa a la aplicación del Derecho comunitario o un llamamiento dirigido al Parlamento Europeo para que tome posición ante un asunto concreto. Estas peticiones dan al Parlamento la oportunidad de poner en conocimiento de cualquier Estado miembro, una autoridad local u otra institución cualquier violación de los derechos de los ciudadanos europeos.

Dado que diversas asociaciones de las que conforman la *Comissió* tienen personalidad jurídica y el asunto se encuentra dentro de los ámbitos de actuación de la Unión Europea, se verifica que se puede acceder a este procedimiento. En el ANEXO 3 se indica cómo realizar la petición.

1.1.4. PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA

De forma similar a la explicada en el apartado anterior sobre el procedimiento de petición ante el Parlamento Europeo, la Comisión Europea también cuenta con un procedimiento de infracción. Este actúa con arreglo a los Tratados de la Unión Europea y permite emprender acciones judiciales contra Estados miembros que no aplican el Derecho

comunitario. También podrá remitir el asunto a instancias superiores como pueda ser el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El inicio de este procedimiento puede ser bien de oficio por parte de la propia Comisión Europea al detectar infracciones de la legislación mediante investigaciones propias o, a partir de denuncias de ciudadanos, empresas y partes interesadas, siendo esta segunda opción a la que puede acogerse la *Comissió* para iniciar este procedimiento.

La Comisión Europea puede iniciar un procedimiento formal de infracción si el Estado miembro afectado no notifica las medidas adoptadas para transponer plenamente las disposiciones de las directivas o no subsana el supuesto incumplimiento de la legislación de la Unión Europea. En este caso, la situación parte de una infracción propiamente dada por el incumplimiento estatal del Derecho de la Unión Europea.

El procedimiento se desarrolla siguiendo una serie de etapas contempladas en los Tratados de la Unión Europea, que culminan con la adopción de una decisión formal:

En primer lugar, la Comisión Europea, bien de oficio o bien una vez ha sido notificada de la posible infracción, envía una carta de emplazamiento solicitando más información al Estado miembro, el cual dispone de un determinado plazo de tiempo (por lo general, dos meses) para remitir una respuesta detallada.

En segundo lugar, si la Comisión Europea llega a la conclusión de que el Estado no cumple sus obligaciones con arreglo a la normativa de la Unión Europea, puede enviar un dictamen motivado, es decir, una petición formal para que se dé cumplimiento a dicha legislación, en el que explica por qué considera que se está infringiendo el Derecho de la Unión Europea. La Comisión Europea también insta al Estado miembro a que informe de las medidas adoptadas, en un determinado plazo de tiempo (por lo general, dos meses).

En tercer lugar, si el Estado miembro mantiene el incumplimiento, la Comisión Europea puede optar por remitir el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (aunque cabe decir que, sin embargo, la mayoría de los asuntos se resuelven antes de llegar a este extremo).

En cuarto lugar, cuando un Estado miembro no comunica a tiempo las medidas por las que incorpora las disposiciones de una directiva, la Comisión Europea puede pedir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que imponga sanciones.

En quinto lugar y, por último, si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea aprecia que un Estado miembro ha infringido la legislación de la Unión Europea, las autoridades nacionales están obligadas a tomar medidas para ajustarse a la sentencia del Tribunal.

Si, a pesar de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Estado miembro sigue sin corregir la situación, la Comisión Europea puede devolver el asunto a dicho tribunal. Cuando devuelve el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por segunda vez, la Comisión Europea propone que este imponga sanciones económicas, consistentes en una suma a tanto alzado y/o en multas diarias. Estas sanciones se calculan teniendo en cuenta la importancia de las normas infringidas y las repercusiones de la infracción para los intereses generales y particulares, el periodo durante el que no se ha aplicado la norma en cuestión y la capacidad del Estado miembro para abonar las sanciones, con el fin de garantizar que estas tengan un efecto disuasorio. Como consideraciones adicionales, cabe añadir que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede modificar en su sentencia el importe propuesto por la Comisión y que el procedimiento de infracción también puede pedirse ante las Direcciones Generales expuestas en el primer apartado de este epígrafe. En el ANEXO 4 se indica el contacto para acceder a este procedimiento de infracción.

1.2. OTRAS VÍAS

Tras analizar las posibles vías de reclamación europeas, se procede a ofrecer una serie de alternativas de carácter nacional y autonómico que pueden servir de refuerzo argumentativo, para realizar alegaciones contra las vulneraciones de derechos que puede llegar a implicar la ampliación del puerto de Valencia.

1.2.1. ÁMBITO ESTATAL ESPAÑOL

A nivel nacional, se ofrecen dos potenciales vías: la primera, para posibles reclamaciones sobre vulneraciones respecto a los compromisos adoptados por el Estado en materia de

medio ambiente y transición ecológica y, la segunda, para garantizar la transparencia de las actuaciones de la Administración.

1.2.1.1. PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO (2021-2030)

El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático³ (en adelante, PNACC) constituye el instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada frente a los efectos del cambio climático en España.

Tiene como objetivo general promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España con el fin de evitar o reducir los daños presentes y futuros derivados del cambio climático y construir una economía y una sociedad más resiliente. Para alcanzar esta meta se definen nueve objetivos específicos que contribuyen de forma complementaria al objetivo general. Es una posible vía a efectos de obtención de información y transparencia.

En este contexto, también se ha de tener en cuenta la Oficina Española de Cambio Climático (en adelante, OECC) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en adelante, MITERD), en calidad de coordinadora del PNACC 2021-2030, entidad responsable de organizar las acciones de información, seguimiento y evaluación del plan.

La OECC será la responsable del cumplimiento de las obligaciones en materia de información establecidas en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante, CMNUCC), el Reglamento sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, así como de actualizar la información incluida relativa a España en el perfil de país de la Plataforma Europea Climate Adapt⁴.

³Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030:

https://www.miteco.gob.es/images/es/pnacc-2021-2030_tcm30-512156.pdf

⁴La Plataforma Europea de Adaptación al Clima Climate-ADAPT es una asociación entre la Comisión Europea y la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA). Climate-ADAPT es mantenida por la AEMA con el apoyo del Centro Temático Europeo sobre los Impactos del Cambio Climático, la Vulnerabilidad y la Adaptación (ETC/CCA).

Así pues, la coordinación del PNACC 2021-2030 es responsabilidad de la OECC, perteneciente al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, pero su definición, desarrollo y evaluación constituye una tarea colectiva.

En la Orden TED/132/2022, de 21 de febrero, por la que se adopta el Primer Programa de Trabajo del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, se establece en el artículo primero, el Primer Programa de Trabajo del PNACC, con objeto de concretar la planificación operativa y la programación en materia de adaptación al cambio climático que garantice el desarrollo del PNACC en su primer periodo de aplicación (2021-2025)⁵.

Dentro de este Programa de Trabajo del PNACC (2021-2025), se ofrece como vía de participación social la Asamblea Ciudadana para el Clima, que cuenta con un formulario de contacto⁶ para acceder a la misma. La definición de esta se establece en el artículo 1.3 de la Orden TED/1086/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece la composición, organización y funcionamiento de la Asamblea Ciudadana para el Clima.

Artículo 1.3

“La Asamblea Ciudadana para el Clima se establece como un foro de participación ciudadana, que contará con el apoyo técnico y administrativo de la Administración General del Estado a través del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Se configura como un ejercicio participativo deliberativo para generar reflexión, conocimiento colectivo, conocer las valoraciones, recopilar y dar traslado a las autoridades competentes de las propuestas de la ciudadanía. De esta manera, a través de la Asamblea se establecerá un debate social y responsable para informarse, debatir, deliberar y generar consensos sobre cuáles deben ser las soluciones a las grandes transformaciones que son necesarias acometer para alcanzar la neutralidad climática antes del año 2050 y para hacer un país más resiliente a los impactos del cambio climático”.

Como último recurso, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico facilita una dirección de correo electrónico⁷ para cualquier consulta, propuesta o sugerencia sobre el PNACC.

⁵En el siguiente enlace se puede consultar el informe:

https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pt1-pnacc_tcm30-535273.pdf.

⁶Al formulario de contacto se puede acceder mediante el siguiente enlace:

<https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es/contacto/>.

⁷Dirección de correo electrónico para contactar con el MITERD: bzn-oecc-adaptacion@miteco.es

1.2.1.2. UNIDAD DE INFORMACIÓN DE TRANSPARENCIA DEL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO (MITECO)

Las Unidades de Información de Transparencia son el núcleo ministerial esencial encargado de poner en práctica las obligaciones sobre transparencia que, desde la publicación de la Ley, van a entrelazar y entretrejer a todos los procesos de trabajo en las Administraciones Públicas. Concretamente, la Unidad de Información de Transparencia del MITECO es una unidad especializada en la gestión administrativa del derecho de acceso y publicidad activa sobre las materias competentes de este ministerio, entre las que se incluye la ampliación del puerto.

La normativa que abarca es la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno⁸, que tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.

La Ley se aplica a todas las Administraciones públicas y a todo el sector público estatal, así como a otras instituciones, como son la Casa de Su Majestad el Rey, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Banco de España, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con las actividades sujetas a Derecho Administrativo.

La Ley establece las obligaciones de publicación que afectan a las entidades públicas para garantizar la transparencia en su actividad y regula el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública.

La Sección 2.^a de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, recoge el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, estableciendo cómo realizar la solicitud de acceso a la información, las causas de inadmisión, la tramitación, la resolución y la formalización del acceso.

⁸Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Respecto al régimen de impugnaciones, los recursos y la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen gobierno, se recogen en la Sección 3.ª de la Ley.

Si se estima conveniente enviar un escrito a la Unidad de Información de Transparencia (U.I.T.) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, tanto si es de forma telemática como por correo postal, se adjuntan los datos necesarios en el ANEXO 5.

1.2.2. ÁMBITO AUTONÓMICO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Respecto al marco de la Generalitat Valenciana, las vías que resultan factibles se asemejan a las del ámbito estatal, pero a nivel autonómico. La primera es competencial para reclamaciones sobre vulneraciones respecto a los compromisos adoptados por el Consell de la Generalitat Valenciana en materia de medioambiente y transición ecológica, y la segunda para garantizar la transparencia de las actuaciones de las Administraciones Públicas.

1.2.2.1. DECLARACIÓN DE EMERGENCIA CLIMÁTICA

El Consell de la Generalitat Valenciana aprobó en el 2019 la declaración institucional de emergencia climática⁹ para dar un mayor impulso a la lucha contra el cambio climático, compromiso esencial establecido en la agenda política del Gobierno valenciano.

Esta declaración, promovida por la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, pretende avanzar hacia un territorio más sostenible, a través de la mitigación, la adaptación, la investigación, sensibilización y cooperación, todo, liderando en el territorio valenciano la responsabilidad de abordar la crisis ecológica y el cambio necesario desde las propias competencias en las políticas públicas.

⁹Declaración institucional de emergencia climática:
<https://agroambient.gva.es/documents/163279113/168811583/Declaraci%C3%B3n/439c2767-f807-40b0-ac61-0d2d35bb27c8>

Desde el Consell se ha decidido acelerar la acción y declarar formalmente la emergencia climática y asumir la responsabilidad de hacer frente a la crisis ecológica, todo, además, escuchando las demandas de la sociedad civil que reclaman acciones transversales y de cooperación a todas las escalas.

De este modo, esta declaración ratifica y acelera los acuerdos primordiales adquiridos por el Gobierno valenciano en esta legislatura, además de marcar la necesidad de políticas estructurales, de concienciación colectiva y de vincular, necesariamente, la protección del medio natural a la mitigación y adaptación al cambio climático.

Con la declaración de emergencia climática, el Consell pretende implementar medidas ambiciosas que partan desde el realismo, contando con la comunidad científica y el desarrollo tecnológico.

La declaración institucional señala, además, que la transición ecológica haga frente a la emergencia climática y tenga en cuenta a todas las personas para garantizar que las acciones sean proporcionales a las necesidades de la gente.

Respecto a la eficacia de la Declaración de Emergencia Climática, como se trata de un compromiso de actuación que adopta el Consell, en caso de incumplimiento, podría apelarse a la vía de su responsabilidad.

El artículo 46 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, establece que: *“El Consell responde solidariamente de su gestión política ante Les Corts, sin perjuicio de la responsabilidad directa de sus miembros por su gestión. La responsabilidad del Consell es exigible por medio de la moción de censura y de la cuestión de confianza”*.

En caso de incumplimiento de la Declaración, se exigiría responsabilidad al Consell, por medio de la moción de censura y de la cuestión de confianza ante Les Corts.

Para comunicarse con Les Corts, existe un procedimiento genérico para el acceso a los trámites¹⁰ de participación ciudadana. Se ofrecen 9 tipos de trámites, dentro de los cuales se detalla:

- Su descripción
- Quién puede hacer el trámite
- Los plazos
- Normativa aplicable
- Cómo hacer el trámite
- Formularios para descargar

1.2.2.2. PORTAL DE TRANSPARENCIA DE LA GENERALITAT VALENCIANA

El Portal de Transparencia de la Generalitat, GVA Oberta, es el sitio web en el que la Generalitat publica, de manera integrada y proactiva, aquella información sobre transparencia y buen gobierno incluida en la normativa autonómica y en los compromisos adquiridos en el ejercicio de sus competencias.

El objetivo final es que la ciudadanía conozca las acciones y políticas del Consell, y pueda ejercer su derecho a saber sobre contenidos o documentos que obren en su poder, puesto que ambas aportaciones favorecen la formación de la opinión pública en una sociedad democrática.

El derecho de acceso a la información pública es aquel que tiene cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, a pedir y obtener información pública, es decir, el conjunto de contenidos o documentos que obran en poder de la Administración y que han sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

¹⁰La cumplimentación de los trámites aparecen detallados en el siguiente enlace: <https://www.cortsvalencianes.es/es/procedimiento-generico-para-acceso-tramites-de-participacion-ciudadana>

La información puede demandarse por medio de una solicitud de acceso a la información pública a través del trámite telemático o presentando la solicitud en un registro de entrada de la Administración.

El objetivo del trámite de Acceso a la Información Pública es proporcionar a las personas solicitantes la información pública que requieran en los términos, alcance y con los límites previstos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Para ello la página web de GVA Oberta facilita un apartado explicativo sobre cómo se puede solicitar esa información¹¹.

A) CONSELL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

El Consejo de Transparencia se encuentra regulado en el Título IV de la Ley 2/2015, de 2 abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Es el órgano que se encarga de garantizar la transparencia dentro del ámbito de la Comunitat Valenciana, actuando para ello con plena independencia funcional en el cumplimiento de sus fines. Sus objetivos principales son:

- Garantizar los derechos de acceso de la ciudadanía a la información pública.
- Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.
- Garantizar y promover la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

Es posible reclamar y realizar una petición ante el Consell. En su sitio web¹² se detalla dónde y cómo presentar la reclamación, los formularios a cumplimentar, la identificación y documentación necesarias, los plazos de presentación y la normativa que le es aplicable.

¹¹En el siguiente enlace se accede a la página de Acceso a la Información Pública: <https://gvaoberta.gva.es/es/acceso-informacion-publica>

¹²Sitio web del Consell de Transparencia: <https://conselltransparencia.gva.es/es/presentacion>

2. NORMATIVA EUROPEA APLICABLE

A continuación, se presentan un conjunto de normas que son de aplicación al caso. Se expondrán en este apartado un Convenio, un Reglamento y diversas Directivas que pueden ser de utilidad con respecto a algunos ámbitos tratados en el caso, así como una Recomendación (pendiente de resolución) y la jurisprudencia análoga.

2.1. 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 (CONVENIO DE AARHUS)

El Convenio de Aarhus, elaborado en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, es un instrumento normativo internacional destinado a regular toda una serie de derechos relativos al acceso de información, participación del público y de acceso a la justicia en materia de medioambiente.

Se encarga así de regular estos tres grandes bloques de derechos, realizando principalmente una labor de mínimos en materia medioambiental a nivel comunitario, estableciendo de este modo unos límites que los correspondientes ordenamientos jurídicos nacionales, así como sus operadores jurídicos deberán atender y respetar.

Habida cuenta del carácter vinculante del Convenio tanto para la Unión Europea como para los Estados miembros en virtud del art. 216.2 TFUE, España queda comprometida al establecimiento de las acciones y decisiones necesarias para el efectivo cumplimiento de dicho tratado internacional, debiendo comprender todo esto dentro del marco general de actuación de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente. Esta política tiene como principales objetivos, entre otros, *“la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, así como la protección de la salud de las personas o el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente”* (art. 191 TFUE).

No obstante, se ha podido constatar la deficiente aplicación de la legislación medioambiental de la Unión Europea, tanto del Convenio de Aarhus como de las

correspondientes Directivas sectoriales¹³, contraviniendo así dos de los principios generales del Derecho comunitario como son el principio de equivalencia y el principio de efectividad¹⁴.

Ante esta realidad, se torna necesario poner de manifiesto el papel de los órganos jurisdiccionales nacionales en la correcta aplicación de la legislación medioambiental de la Unión Europea. Así, los tribunales ordinarios estatales cumplen una función fundamental para garantizar la efectiva aplicación de la normativa comunitaria, ejerciendo un papel activo de control y supervisión de la misma tanto a través de la revisión de resoluciones incompatibles con el Derecho de la UE como a través del mecanismo de las cuestiones prejudiciales del art. 267 TFUE. Es por ello que un correcto y garantizado acceso a la justicia para los ciudadanos en relación a la aplicación de normativa europea resulta esencial, máxime si tenemos en cuenta la existencia del derecho a la tutela judicial efectiva contemplado tanto en nuestro texto constitucional en su artículo 24 como en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el cual establece que *“Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva (...)”*.

En las siguientes líneas se exponen de un modo más específico para el caso que aquí es tratado qué derechos podrían entrar en juego para el público en general; qué clase de actos, decisiones u omisiones serían susceptibles de control jurisdiccional; quiénes estarían legitimados para ello; qué alcance tendría el control jurisdiccional y otras cuestiones, como el eventual nacimiento de responsabilidad por incumplimiento o vulneración de normativa europea.

Para poder llevar a cabo dicha tarea se realiza una primera gran división, íntimamente vinculada con los tres bloques de derechos que reconoce el Convenio de Aarhus y que son desarrollados por las correspondientes Directivas sectoriales. En concreto, en el artículo 9 del Convenio de Aarhus se encuentran los derechos susceptibles de protección judicial, así como los requisitos de legitimación activa.

¹³Directiva de acceso a la información medioambiental (2003/4/CE), Directiva sobre responsabilidad ambiental (2004/35/CE), Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE), Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE) y Directiva Seveso III (2012/18/UE), entre otras.

¹⁴Asuntos C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz, apartado 43 y C-570/13 Gruber, apartado 37.

En primer lugar, se tratarán las solicitudes de información medioambiental y el derecho a recibir información, contemplado en el apartado 1 del artículo 9, planteándose dos escenarios posibles y dos vías de recurso.

Por una parte, aquellas personas que hayan presentado una solicitud de información tendrán la legitimación activa para interponer el correspondiente recurso judicial contra actos u omisiones de las autoridades públicas relativas a dicha solicitud de información. Este derecho encuentra un desarrollo correlativo en el artículo 6 de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental.

El Convenio de Aarhus, por su parte, contempla en su artículo 4 un derecho del público de acceso a la información medioambiental, con su correlativo derecho a un recurso judicial para el caso de que su solicitud de información no haya sido atendida, haya sido rechazada ilícitamente, en todo o en parte, no haya obtenido una respuesta suficiente, o que, por lo demás, la misma no haya recibido el tratamiento previsto en las disposiciones de dicho del apartado 1 del artículo 9 del convenio.

Por otra parte, queda contemplado un derecho más general, en virtud del cual existe un deber de difusión e información medioambiental por parte de los Estados y de las correspondientes autoridades públicas.

Por tanto, no existe únicamente un derecho por parte del público en general a solicitar información en materia medioambiental, sino que existe un deber de difusión activa por parte de las autoridades públicas y el correlativo derecho a obtener por esta vía información. Se espera así un papel genuinamente proactivo por parte de las Administraciones Públicas, no debiendo recaer de forma excesiva la responsabilidad de acceder a dicha información de un modo activo por parte del público.

Además, cabe mencionar que este derecho no posee unos requisitos de legitimación activa, por cuanto cualquier persona puede ejercerlo. En este sentido, y en relación a la consideración conjunta del Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/4/CE antes mencionada, el TJUE pone de manifiesto en el Asunto C-71/14 East Sussex apartado 56 que, *“al adoptar la Directiva 2003/4, el legislador de la Unión pretendió asegurar la compatibilidad del Derecho de la Unión con el Convenio de Aarhus, estableciendo un régimen general que garantice que toda persona física o jurídica de un Estado miembro*

tenga derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre sin que dicha persona esté obligada a invocar un interés determinado”.

En segundo lugar, se tratarán las actividades específicas sujetas a requisitos de participación del público a las cuales hace mención el artículo 6 del Convenio de Aarhus con el correlativo derecho de interposición de un recurso del apartado 2 del artículo 9.

En la mayoría de normativa medioambiental secundaria existen procedimientos preceptivos de participación ciudadana para el desarrollo y ejecución de proyectos que tengan una incidencia en el medioambiente. Cabe mencionar para nuestro caso de estudio, por ejemplo, el artículo 6, apartado 4 de la Directiva 2011/92/UE de evaluación de impacto ambiental.

Se confiere así un derecho para acudir a la vía judicial a fin de impugnar la legalidad de cualquier decisión, acción u omisión, tanto en lo relativo al fondo como al procedimiento, que entre en el ámbito de aplicación del artículo 6 del Convenio de Aarhus, relativo a actividades específicas que requieren de un proceso de participación del público. La legitimación del mismo viene contemplada tanto en el artículo 9, apartado 2 del Convenio de Aarhus, como en el artículo 11 de la Directiva de evaluación de impacto ambiental 2011/92/UE como en la jurisprudencia del TJUE (Véase Asunto C-72/95 Kraaijeveld, apartado 56¹⁵).

El caso concreto que nos ocupa entra dentro del ámbito de aplicación al que se refiere el artículo 6 del Convenio de Aarhus, por cuanto nos hallamos ante una obra relativa a puertos comerciales, muelles de carga y de descarga unidos a tierra accesibles a barcos de más de 1350 toneladas (Anexo I del Convenio de Aarhus, punto 9 b).

¹⁵Por lo que se refiere al derecho de un particular a invocar una Directiva y a la facultad del Juez nacional de tomarla en consideración, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que sería incompatible con el efecto imperativo que el artículo 189 reconoce a la Directiva excluir, en principio, que la obligación que ésta impone pueda ser invocada por los interesados. En particular, en los casos en los que, a través de una Directiva, las autoridades comunitarias hayan obligado a los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, el efecto útil de tal acto quedaría debilitado si se impidiera al justiciable invocarlo ante los Tribunales y si los órganos jurisdiccionales nacionales no pudieran tomarlo en consideración, como elemento del Derecho comunitario, para verificar si, dentro de los límites de la facultad de que dispone en cuanto a la forma y los medios de ejecutar la Directiva, el legislador nacional ha respetado los límites del margen de apreciación trazado por la Directiva.

El legitimado en este caso ya no es cualquier persona, sino el “*público interesado*”, entendiéndolo al mismo como “*el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones*”. No obstante, cabe tener en cuenta que la normativa europea se articula como un sistema de mínimos, pudiendo de este modo la normativa estatal establecer un sistema de legitimación más amplio.

Para el caso español, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), sí que establece una legitimación amplia para el ejercicio de estos derechos, concretamente al “*público*”, entendiéndolo a este, en virtud de los artículos 2 y 3 de dicha ley, como “*cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación*”.

2.2. REGLAMENTO (CE) N° 1367/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

El Reglamento (CE) n° 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 medioambiente fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 25 de septiembre de 2006 con entrada en vigor el 28 de septiembre de 2006 e incluido en el Boletín Oficial del Estado y aplicable en España desde el 28 de junio de 2007.

Respecto a esta norma reglamentaria, destacan por su aplicación al caso el artículo 9, perteneciente al Título III del Reglamento, que versa sobre la participación pública en relación con planes y programas relativos al medioambiente, así como los artículos 10 y 11 pertenecientes al Título IV, que trata la revisión interna y el acceso a la justicia.

En primer lugar, el artículo 9, de forma textual establece:

Artículo 9

1. Las instituciones y organismos comunitarios proporcionarán al público, mediante las adecuadas disposiciones prácticas o de otra índole, oportunidades tempranas y efectivas de participar durante la preparación, modificación o revisión de los planes o programas relativos al medio ambiente cuando todas las opciones son aún posibles. En particular, cuando la Comisión prepare una propuesta de un plan o programa de esta índole que transmita a otras instituciones u organismos comunitarios para que decidan al respecto, dispondrá la participación pública en esa fase preparatoria.

2. Las instituciones y organismos comunitarios determinarán el público que se ve o puede verse afectado por un plan o programa del tipo mencionado en el apartado 1, o que tenga un interés en el mismo, atendiendo a los objetivos del presente Reglamento.

3. Las instituciones y organismos comunitarios velarán por que se informe al público a que se refiere el apartado 2, ya sea mediante anuncios públicos o por otros medios apropiados, como los medios electrónicos cuando se disponga de ellos, acerca de:

- a) el proyecto de la propuesta, si se dispone del mismo;*
- b) la información medioambiental o la evaluación relevante para el programa en elaboración, si se dispone de la misma, y*
- c) las modalidades prácticas de participación, incluyendo:*
 - i) la entidad administrativa de la que puede obtenerse la información relevante,*
 - ii) la entidad administrativa a la que pueden transmitirse observaciones, opiniones o preguntas, y*
 - iii) los plazos razonables que concedan suficiente tiempo para que el público sea informado y para que este se prepare y participe efectivamente en el proceso de toma de decisiones en materia de medio ambiente.*

4. Se fijará un plazo mínimo de ocho semanas para la recepción de observaciones. Siempre que se organicen reuniones o consultas, se informará de estas con una antelación mínima de cuatro semanas. Los plazos podrán reducirse en caso de urgencia o cuando el público haya tenido ya la posibilidad de formular observaciones sobre el plan o programa de que se trate.

5. Al adoptar su decisión sobre un plan o programa relacionado con el medio ambiente, las instituciones y organismos comunitarios tomarán debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación del público. Las instituciones y organismos comunitarios deberán informar al público sobre dicho plan o programa, incluido su texto, y sobre las razones y consideraciones en las que se ha basado la decisión, incluida la información sobre el proceso de participación del público.

De esta manera, del artículo 9 podemos extraer diferentes disposiciones de interés. En primer lugar, en los apartados 1 y 2 se hace referencia a la obligación de las instituciones y organismos comunitarios de proporcionar al público que pueda verse afectado por un

proyecto de este calibre, oportunidades de participación tempranas y efectivas durante la fase preparatoria de estos planes o programas relativos al medioambiente.

Esto conlleva la posibilidad para la *Comissió* de poder realizar una queja en la que se refleje la constancia de que la ciudadanía no tiene información del proyecto de ampliación del puerto de Valencia desde la Declaración de Impacto Medioambiental (en adelante, DIA) de 2007, ya que atendiendo al apartado 3 de este artículo, la Autoridad Portuaria de Valencia ha actuado con opacidad respecto a las demandas de información más allá de la DIA recientemente mencionada.

Por otro lado, en los apartados 4 y 5 se establecen tanto los plazos para la recepción de observaciones como la obligación de las instituciones y organismos comunitarios de tener en cuenta debidamente los resultados del proceso de participación pública. Este apartado 4 otorga a la *Comissió* un plazo de ocho semanas para remitir un informe con observaciones sobre el último informe de Puertos del Estado. Este informe es favorable respecto a la ampliación del puerto de Valencia a partir de 2026 sin necesidad de una nueva DIA.

En segundo lugar, los artículos 10 y 11, de forma textual, establecen lo siguiente:

Artículo 10

Solicitud de revisión interna de actos administrativos

1. Cualquier organización no gubernamental que cumpla los criterios enunciados en el artículo 11 podrá efectuar una solicitud de revisión interna ante la institución u organismo comunitario que haya adoptado un acto administrativo con arreglo al Derecho medioambiental o, en caso de supuesta omisión administrativa, que hubiera debido adoptar dicho acto.

La petición se hará por escrito en un plazo máximo de seis semanas a partir de la adopción, notificación o publicación del acto administrativo, tomándose como referencia la más tardía de estas tres fechas, o, en caso de supuesta omisión, de seis semanas a partir de la fecha en que se haya requerido la adopción del acto administrativo. En la solicitud se expondrán los motivos de la revisión.

2. La institución u organismo comunitario a que se refiere el apartado 1 deberá examinar la solicitud, a menos que carezca claramente de fundamento. Expondrá sus motivos en una respuesta escrita lo antes posible, y a más tardar en un plazo de doce semanas a partir de la recepción de la solicitud.

3. En los casos en que la institución u organismo comunitario no sea capaz, pese a la debida diligencia, de pronunciarse de conformidad con el apartado 2, deberá informar a la organización no gubernamental que haya efectuado la solicitud, lo antes posible, y a más tardar dentro del plazo mencionado en dicho apartado, de los motivos de no haberse pronunciado y del tiempo que necesitará para hacerlo.

En cualquier caso, la institución u organismo comunitario se pronunciará en las dieciocho semanas a partir de la recepción de la solicitud.

Artículo 11

Criterios de legitimación a nivel comunitario

1. Una organización no gubernamental estará legitimada para efectuar una solicitud de revisión interna con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10 siempre y cuando:

a) sea una persona jurídica independiente y sin ánimo de lucro con arreglo a legislación o práctica nacional de un Estado miembro;

b) tenga por objetivo primordial declarado promover la protección del medio ambiente en el contexto del Derecho medioambiental;

c) haya existido durante más de dos años y esté trabajando activamente en el objetivo mencionado en la letra b);

d) el asunto a que se refiera la solicitud de revisión interna entre en el ámbito de su objetivo y de sus actividades.

2. La Comisión adoptará las disposiciones que sean necesarias para velar por que los criterios del apartado 1 se apliquen de modo transparente y coherente.

En relación al artículo 10, que establece la solicitud de revisión interna de actos administrativos, el artículo 11 (que ha sido modificado en 2021 para introducir los fines del artículo 10) indica los requisitos para que una Organización No Gubernamental (en adelante, ONG) esté legitimada a solicitar la revisión estipulada en el artículo 10.

En el caso de que alguna de las entidades que forme la *Comissió* tuviera la condición de ONG, esta podría acceder a la vía ofrecida por estos artículos. Esta petición se hará por escrito en un plazo máximo de seis semanas, teniendo en cuenta las vicisitudes establecidas en los artículos. Además, si la ONG que haya efectuado la solicitud de revisión interna del artículo 10 no recibe respuesta en las dieciocho semanas indicadas podrá interponerse un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2.3. DIRECTIVAS

Existen varias directivas que regulan y amplían la legislación europea en materia de medioambiente y que vinculan a los Estados miembros y marcan su actuar en lo relativo al cuidado del ecosistema. A continuación, se indican las principales:

- **Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004 sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.**

La Directiva 2004/35/CE ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 26/2007, sobre Responsabilidad Ambiental. Esta Directiva tiene como objetivo establecer un marco común para la prevención y la reparación de los daños medioambientales bajo el principio fundamental de “quien contamina paga”, de forma que sea declarado responsable de tales daños el operador que los cause o que haya provocado una amenaza inminente.

Así, según se desprende del artículo 6 de esta Directiva, cuando se hayan producido daños medioambientales será el operador quien deberá informar sin demora a la autoridad competente -la cual será designada por cada Estado miembro, ya que así lo estipula el artículo 12.1-, y ésta se encargará de exigir al operador que adopte las medidas reparadoras pertinentes. Será este quien sufragará los costes ocasionados por las acciones preventivas y reparadoras, salvo que se demuestre que no ha habido culpa o negligencia por su parte, o los daños fueran causados por terceros, o cuando se produjeron como consecuencia del cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria cursada por una autoridad pública.

Por otro lado, según el propio artículo 12, podrá solicitar a la autoridad competente que actúe en virtud de la presente Directiva cualquier persona física o jurídica que se vea o pueda verse afectada por un daño medioambiental, o bien tenga un interés suficiente en la toma de decisiones de carácter medioambiental relativas al daño, o bien alegue la vulneración de un derecho, si así lo exige como requisito previo la legislación de procedimiento administrativo de un Estado miembro. Será tarea de cada Estado miembro determinar lo que constituye “*interés suficiente*” y “*vulneración de un derecho*”.

A pesar de todo esto, hay que tener en cuenta que el artículo 13.2 advierte que *“la presente Directiva se entenderá sin perjuicio de las disposiciones de Derecho interno que regulen el acceso a la justicia y de las que exijan que se agote la vía administrativa antes de recurrir a la vía judicial”*.

- **Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente.**

El objetivo de esta Directiva es conseguir un elevado nivel de protección del medioambiente, así como contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas, con la finalidad de promover un desarrollo sostenible. De este modo, la Directiva establece en su considerando cuarto la relevancia que tiene una correcta evaluación del impacto medioambiental de ciertos planes y programas que pueden tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente en los Estados miembros. De hecho, la evaluación del impacto ambiental es la forma idónea para garantizar que dichas repercusiones significativas al elaborarse tales planes y programas se tengan en cuenta tanto durante la preparación como antes de la adopción de los mismos.

En cuanto a su ámbito de aplicación, el artículo 3 establece que se llevará a cabo una evaluación medioambiental en relación con diversos planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente. Estos planes y programas son:

“a) Aquellos que se elaboren con respecto a 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 y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE, o

b) Aquellos que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE.”

En el caso de que finalmente sí resultara necesario un informe de evaluación medioambiental, de conformidad con el artículo 5, en dicho informe *“se identificarán,*

describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa". La información que se deberá facilitar al respecto se encuentra recogida en el Anexo I de la Directiva.

A las autoridades contempladas en el artículo 6.3 -designadas por los Estados miembros- y al público mencionado en el artículo 6.4 -determinado por los Estados miembros, incluyendo al público susceptible de ser afectado y a las correspondientes organizaciones no gubernamentales- se les dará con la debida antelación la posibilidad real de expresar en plazos adecuados su opinión sobre el proyecto de plan o programa y sobre el informe medioambiental, todo ello antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo del plan o programa.

Este informe de evaluación medioambiental y las opiniones de las autoridades y el público competente deberán ser tenidos en cuenta durante la elaboración y antes de la tramitación por el procedimiento legislativo del plan o programa que se trate.

- **Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.**

Esta Directiva surge a partir de la anterior norma homónima de 27 de junio de 1985. Resulta necesario que la aplicación de los principios de evaluación de repercusiones quede armonizada en lo referente a proyectos susceptibles de ser sometidos a evaluación. Además, deben establecerse principios generales de evaluación de las repercusiones sobre el medioambiente con el fin de coordinar las autorizaciones y procedimientos relativos a proyectos de carácter público o privado que puedan tener un impacto importante sobre el medioambiente. Dicha autorización de proyectos que puedan tener una repercusión importante sobre el medioambiente solo deberá ser aprobada después de una evaluación de los posibles efectos.

En la exposición de los artículos de la Directiva 2011/92/UE se estipula la aplicabilidad de la misma relativa a la evaluación de las repercusiones que puedan tener los proyectos públicos o privados sobre el medioambiente. Se entiende como proyectos la realización de trabajos de construcción o de instalación de obras, y otras intervenciones en el medio

natural o paisaje. Los diferentes actores que puedan interferir los proyectos quedan expuestos en el segundo apartado del primer artículo siendo estos promotores los solicitantes de la autorización relativa al proyecto privado; público, como el afectado, o posible afectado, por la toma de decisiones medioambientales; autoridad o autoridades competentes, designadas por el Estado para llevar a cabo las tareas derivadas de la Directiva.

Sobre la autorización de los proyectos se menciona la posibilidad por parte de los Estados miembros para adoptar las medidas necesarias antes de concederse la autorización sobre proyectos que puedan tener efectos significativos en el medioambiente. La evolución de estas repercusiones podrá ser integrada en procedimientos ya existentes de autorización.

En la evaluación de impacto ambiental se encargará de identificar, describir y evaluar de una manera apropiada en función del caso concreto los efectos, directos o indirectos, de un proyecto en los siguientes factores:

- el ser humano, la fauna y la flora;
 - el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje;
 - los bienes materiales y el patrimonio cultural;
 - la interacción entre los factores nombrados en los apartados anteriores.
- **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.**

Esta Directiva surge a raíz de las conclusiones sacadas del seminario ministerial sobre políticas de aguas de entonces la Comunidad Económica Europea, celebrado en Frankfurt en 1988. En este seminario se acordó la necesidad de establecer una legislación comunitaria sobre la calidad ecológica de las aguas.

Los Estados miembros deberán tratar de lograr un objetivo mínimo de buen estado de las aguas mediante la aplicación de medidas que se encontrarán dentro de programas que, a su vez, estarán integrados de medidas de acuerdo a los requisitos comunitarios.

La política de aguas deberá ser eficaz y coherente teniendo en cuenta la vulnerabilidad de los ecosistemas acuáticos situados en las costas y estuarios, golfos o mares cerrados pues

estos dependen en cierta manera de las aguas continentales que fluyen en su dirección. También la protección de las cuencas hidrográficas que tienen su hábitat cerca de ellas.

Esta Directiva tiene por objeto mantener y mejorar el medio acuático de la Comunidad Europea, más concretamente, la calidad de las aguas que se puedan ver afectadas. Por esta razón, los Estados miembros deberán contribuir a la reducción de vertidos de sustancias peligrosas en el agua. Como aplicabilidad práctica, los Estados miembros deberán establecer definiciones comunes al estado del agua cualitativamente y cuantitativamente, fomentar el uso sostenible de las aguas, contribuir al control de los problemas relativos a los ecosistemas acuáticos, así como los ecosistemas terrestres y humedales que dependen de manera directa o indirecta de ellos.

El objetivo último es lograr la eliminación de las sustancias peligrosas de carácter prioritario y contribuir a conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos para las sustancias de origen natural.

2.4. RECOMENDACIONES

En enero de 2022 se celebró en Varsovia el Panel de Ciudadanos sobre el Cambio Climático, Medioambiente y Salud. En dicho panel se debatió sobre cinco áreas, siendo la única especialmente relevante para las pretensiones de la *Comissió* la denominada “Proteger nuestro medioambiente y nuestra salud”.

Las peticiones derivadas de este panel demandan la ampliación de las zonas protegidas para la conservación de la biodiversidad y la mejora del Estado de Derecho en lo que respecta a la intervención humana en estas zonas, aspecto de especial influencia en el caso de la ampliación del puerto de Valencia por su injerencia en el espacio de l’Albufera, protegido por la Red Natura 2000¹⁶. La recomendación concreta se recoge de forma textual en la transcripción de la Conferencia sobre el Futuro de Europa:

¹⁶ Natura 2000 es una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad, cuya información se puede consultar en el siguiente enlace:

<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-prottegidos/red-natura-2000/>.

11. Recomendamos la ampliación de las zonas protegidas para la conservación de la biodiversidad (incluidos mamíferos, aves, insectos y plantas) y la mejora del Estado de Derecho en lo que respecta a la intervención humana en estas zonas. Las zonas protegidas se considerarán no solo como islas, sino como una progresión hacia zonas urbanas más verdes, en consonancia con las normas armonizadas de la UE.

Debido a la deforestación, la biodiversidad se está viendo gravemente afectada. Una de las principales formas de proteger la biodiversidad terrestre es la creación de zonas protegidas. Sin embargo, es difícil mantener zonas protegidas cerca de ciudades contaminadas o evitar interferencias humanas cuando el entorno no es respetuoso con la naturaleza. Tenemos que conseguir que las zonas de residencia sean más ecológicas e integradas con la naturaleza de su entorno.

Las aportaciones de este Panel se recogerán en el informe final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, elaborado por el Comité Ejecutivo en la primavera de 2022. El Comité está compuesto por representantes del Parlamento Europeo, Comisión Europea y Consejo Europeo, que son las instituciones encargadas de dar seguimiento a las conclusiones de la Conferencia, así como por observadores de todas las partes que intervienen en el proceso. El informe se redactará en plena colaboración con el pleno de la Conferencia, que también tendrá que aprobarlo.

Según lo anteriormente expuesto, conviene esperar a la publicación de los informes definitivos emitidos por el Comité y analizar entonces si serían aplicables para defender la zona protegida de l'Albufera de Valencia que se ve afectada por la ampliación del puerto de Valencia.

2.5. JURISPRUDENCIA DE INTERÉS PARA EL CASO

Al margen de la enumeración y el breve análisis realizado anteriormente en lo relativo a la normativa comunitaria aplicable al caso, se exponen ahora dos cuestiones prejudiciales respondidas por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuyos supuestos de hecho poseen elementos comunes al caso de estudio, pudiendo así extraer algunos consideraciones de utilidad. Asimismo, y con tal de facilitar una eventual futura búsqueda jurisprudencial, se facilitará en el ANEXO 6 un listado de sentencias relativas al acceso a la justicia en relación a asuntos vinculados con el medioambiente.

2.5.1. SOBRE EL CONVENIO DE AARHUS

ASUNTO C-721/21:

Asunto relativo a una petición de decisión prejudicial por parte del Tribunal Supremo de Irlanda al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El objeto del litigio subyacente es un procedimiento de revisión judicial, a través del cual se pretende impugnar la validez de una licencia concedida por parte de la Comisión de Ordenación del Territorio a un promotor de un proyecto de construcción de 320 viviendas próximo a una zona de especial conservación y de protección especial medioambiental (los ríos Boyne y Blackwater).

El supuesto de hecho tratado en el litigio es extenso, pero se apuntarán solo algunas de las cuestiones resueltas por el TJUE en relación a las preguntas elevadas a este por parte del Tribunal Supremo de Irlanda.

Primera cuestión prejudicial

En relación a los principios generales de *primacía del Derecho de la Unión* o de *cooperación leal* se plantea si en el seno de un procedimiento de impugnación de un acto administrativo, vía recurso, en el que se invoca un instrumento normativo concreto de Derecho de la Unión, pero no las disposiciones concretas o una interpretación concreta, el órgano jurisdiccional nacional ante el que se presenta el recurso debe o puede examinar este a pesar de que la normativa procesal nacional establezca como requisito para entrar en el fondo de la cuestión que se haga constar en el escrito de la parte demandante las infracciones concretas que se alegan.

Respondiendo escuetamente, el TJUE afirma que, en aras de una mejor y efectiva aplicación del Derecho de la Unión, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a tener en cuenta las disposiciones e instrumentos normativos europeos alegados aun cuando no se especifique el artículo o la interpretación específica contravenida.

Por tanto, esta cuestión prejudicial amplía las capacidades de los demandantes a la hora de alegar motivos de impugnación de un acto administrativo que haya podido contravenir normativa europea.

En el caso concreto de este trabajo, se podría acudir a un tribunal español alegando normativa europea en relación al medioambiente sin necesidad de especificar la infracción concreta cometida. El juez debería entrar a analizar la normativa planteada y la eventual contradicción o infracción de la misma en el litigio en el que nos encontrásemos.

Segunda cuestión prejudicial

De nuevo, ante el supuesto de que la autoridad sustantiva decide no someter la aprobación de una propuesta de proyecto al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, existe una obligación de exponer expresamente el examen de todos los epígrafes y subepígrafes específicos del anexo III de la Directiva EIA si resultaren pertinentes.

Esta pertinencia vendrá marcada por lo decidido por la autoridad competente, pero también por el público en los procesos de participación establecidos a tal efecto.

En caso de considerar como no pertinente alguno de los epígrafes o subepígrafes la autoridad deberá motivar expresamente su decisión.

Tercera cuestión prejudicial

Esta cuestión prejudicial responde a la problemática de qué elementos del plan o proyecto inicial deben ser tenidos en cuenta o no para decidir la necesidad de una posterior evaluación de las repercusiones de un plan. Si se tuvieran en cuenta las medidas orientadas a la mitigación de los efectos nocivos que pudiera causar el proyecto, rara vez se tornaría necesaria la posterior evaluación. De ahí que no se puedan tener en cuenta estos elementos contemplados en la fase de evaluación previa. *Mutatis mutandis* debe aplicarse el mismo criterio a todas aquellas características del plan o proyecto que, si bien no son consideradas formalmente como *medidas orientadas a evitar o reducir los efectos nocivos del plan* puedan tener, *de facto*, ese efecto mitigador (al menos en lo referido a las expectativas) de los eventuales efectos nocivos del plan o proyecto.

Esto puede afectar a las consideraciones que se hayan tenido en los proyectos iniciales de 2007, por ejemplo, en relación a los impactos medioambientales que pudieran derivarse en la Albufera, espacio que pertenece a la Red Natura 2000.

Cuarta cuestión prejudicial

¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE en el sentido de que, cuando la autoridad competente de un Estado miembro considera que no es necesaria una evaluación adecuada pese a los interrogantes o las dudas expresadas por los organismos de expertos en la fase de evaluación previa, dicha autoridad debe proporcionar una motivación explícita y detallada que permita disipar cualquier duda científica razonable acerca de los efectos de las obras previstas en el lugar europeo de que se trate, y que elimine expresa e individualmente cada una de las dudas planteadas al respecto durante el proceso de participación del público?

De nuevo la cuestión se ubica en el marco de los procesos de participación del público. Así, para el supuesto de que se planteen dudas en el proceso de evaluación previa, estas deben ser disipadas y esclarecidas de forma expresa, razonada, sin dar lugar a ningún tipo de duda. Debe disiparse así *cualquier tipo de duda razonable*. Además, esta exigencia de motivación y justificación clara y fehaciente debe hacerse de forma individualizada respecto de cada una de las dudas planteadas.

El único requisito que habría que tener en cuenta para considerar esta línea jurisprudencial es el de que las dudas sean planteadas por parte de un público “de cierta entidad”. En el caso concreto que tratamos, el TJUE le otorga ese estatus a una autoridad local y a un organismo asesor.

En relación a esta cuestión se alega además el artículo 9 apartado 6 del Convenio de Aarhus.

Cabría aquí plantear la eventual vulneración de este derecho del público y la correlativa obligación de la Autoridad Portuaria Valenciana.

Recordar que esta cuestión prejudicial puede resultar de interés especialmente en lo referido a las implicaciones que pueda tener el proyecto en la Albufera y la Playa del Saler, los cuales forman parte del espacio Red Natura 2000.

2.5.2. SOBRE LA DIRECTIVA 92/43/CEE, RELATIVA A LA CONSERVACIÓN DE LOS HÁBITATS NATURALES Y DE LA FAUNA Y FLORA SILVESTRES

ASUNTO C-127/02¹⁷:

Asunto relativo a una petición de decisión prejudicial que tiene por principal objeto la interpretación del artículo 6 de 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. Esta Directiva, pero sobre todo la interpretación que se establezca sobre sus preceptos, pueden resultar de utilidad para el caso en cuestión, dado que la Albufera tiene la consideración de espacio protegido de la *Red Natura 2000* y el desarrollo de la ampliación norte del Puerto de Valencia afecta a dicho espacio.

Segunda cuestión prejudicial

En este apartado se intenta dilucidar la relación existente entre los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo. Ambos se articulan como mecanismos de protección de hábitats protegidos.

El apartado 2 establece la obligación de un control ordinario y continuo de la conservación de los hábitats, debiendo a tal fin establecer las medidas necesarias para evitar tanto el deterioro de los espacios protegidos como las alteraciones que puedan repercutir a las especies que hayan motivado precisamente ese carácter de hábitat natural protegido, siempre y cuando esas alteraciones sean contrarias a los objetivos de conservación perseguidos por la Directiva.

El apartado 3 opera como un control previo, como un requisito de control para la elaboración de planes o proyectos que puedan tener un impacto directo o indirecto en zonas protegidas, debiendo realizar así la correspondiente evaluación ambiental y, si procede, tras un proceso de información pública. Es decir, las autoridades nacionales competentes deberán asegurarse, por medio de una evaluación ambiental, que no se apruebe ningún plan o proyecto que pudiera afectar de forma considerable a la integridad del espacio protegido.

¹⁷<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=DFA88BACF88535626DECB62A74100FF6?text=&docid=49452&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1793096>

El valor de esta cuestión prejudicial reside en remarcar que si bien la aprobación de un plan o proyecto (como pudiera ser el caso de la Ampliación Norte del Puerto) cumpliendo la previsión del apartado 3 del artículo 6 de la Directiva implicaría que se han realizado las evaluaciones necesarias para probar que no se causará daño o perjuicio alguno al hábitat, no impide que entre en juego, en todo momento, el mecanismo de protección general contemplado en el apartado 2 del artículo 6 de la misma Directiva.

Con esto, rezando el tenor literal del artículo lo siguiente “*Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.*”, a pesar de la aprobación de planes o proyectos que hubieran cumplido con las correspondientes evaluaciones medioambientales el deber de los estados de observancia y actuación para la protección de estos espacios continúa operativo. Además, el concepto de *medidas apropiadas* da un margen de actuación de lo más amplio. Así, podría llegar a alegarse la suspensión de las obras como única MEDIDA APROPIADA para la correcta conservación de la Albufera.

Tercera cuestión prejudicial

Aquí se destaca la mención del TJUE a la guía de interpretación del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, elaborada por la Comisión con el título «Gestión de espacios Natura 2000: Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats».

Así, lo que genera la necesidad de aplicación del mecanismo de protección del artículo 6 apartado 3 no es la certeza de que, como consecuencia del desarrollo de las obras o actividades del plan o proyecto, se vaya a generar un daño al hábitat; basta con la mera probabilidad.

Habida cuenta de esto, y teniendo en consideración dos de los principios en los que se basa toda la política medioambiental de la Unión como son los de cautela y acción preventiva (artículo 191.2 TFUE; antiguo artículo 174 CE), *tal posibilidad* (la “mera

probabilidad”) *existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable. Añadir a esto que dicha posibilidad debe apreciarse, en particular, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por tal plan o proyecto. Debe recordarse que este mecanismo de protección despliega efectos sobre todo el plan o proyecto que afecte directa o indirectamente un espacio protegido (por tanto, el supuesto de hecho del puerto tiene cabida aquí).*

Si bien es cierto que estas disposiciones o comentarios pueden no emplearse de forma directa, es importante señalar el carácter garantista y extensivo de los mecanismos de protección que desarrolla toda la normativa europea, debiendo así muchas veces plantear que, al margen del eventual cumplimiento de los requisitos legales se debe entrar necesariamente a analizar el fondo de cada asunto particular con tal de constatar que el “fin último” de toda la normativa medioambiental no acaba por desvirtuarse y convertirse en un mero obstáculo burocrático o trámite que haya que superar.

Cuarta cuestión prejudicial

En este apartado se procura clarificar los conceptos de *medidas apropiadas y adecuada evaluación* estableciendo qué criterios se deben seguir para poder emplearlos y si deben interpretarse a la luz del artículo 191.2 TFUE (antiguo artículo 174 CE) con especial consideración del principio de cautela.

Sobre la adecuada evaluación no existe un criterio definido. En todo caso la evaluación debe contemplar, respecto al plan o proyecto que se trate, *las repercusiones sobre el lugar de que se trate y tener en cuenta los efectos acumulativos derivados de la combinación de dicho plan o proyecto con otros planes o proyectos tomando en consideración los objetivos de conservación de dicho lugar. Por tanto, esta evaluación implica que es preciso identificar, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que, por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, puedan afectar a dichos objetivos.*

De todo esto cabría plantear la eventual necesidad de tener claros los objetivos de conservación de la Albufera y si las evaluaciones ambientales realizadas no son lo suficientemente completas o fieles a la consecución de tales objetivos.

Por otra parte, señalando en qué supuestos se debería denegar la autorización, el TJUE pone de manifiesto lo siguiente: *la autoridad competente deberá denegar la autorización del plan o proyecto considerado cuando haya incertidumbre sobre la inexistencia de efectos perjudiciales que éste pueda tener para la integridad del lugar* (apartado 57).

Quinta cuestión prejudicial

El apartado 2 o el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, ¿tiene efecto directo, en el sentido de que los particulares pueden invocarlo ante los órganos jurisdiccionales nacionales y en el sentido de que éstos deben garantizar a los justiciables la protección jurídica que se deriva de dicho efecto directo, tal como ya se ha declarado?

Este apartado puede que sea el que mayor utilidad proporcione al caso en cuestión. Así, y como bien ha podido reiterar el TJUE en otras ocasiones, la respuesta a la anterior pregunta debe ser AFIRMATIVA. De lo contrario, el efecto imperativo del Artículo 288 TFUE (anterior artículo 249 TCE) relativo a las directivas quedaría desvirtuado. Y es que si bien las directivas se articulan como instrumentos jurídicos que conceden un amplio margen de actuación por parte de los Estados miembros en la adaptación de su contenido a las normas nacionales mediante el mecanismo de la trasposición, de ningún modo podrá consentirse la inobservancia de los fines y objetivos últimos para los cuales se ha diseñado la Directiva en cuestión.

De ahí la necesidad de que se permita invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales la Directiva con tal de que el juez la tenga en consideración para valorar el resto de cuestiones. Debe interpretar necesariamente nuestro ordenamiento jurídico a la luz de la normativa europea.

Con esto, se podría invocar tanto esta Directiva como cualquier otra que tuviera implicaciones en el caso que aquí nos ocupa (las mencionadas en otros apartados del documento) pudiendo así, en lo referido a la aplicación de la Directiva 92/43/CEE plantear la legalidad de la autorización de la Autoridad Portuaria Valenciana si se puede

constatar la existencia de algún tipo de incertidumbre sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para el lugar de que se trate (por ejemplo, la Albufera).

El margen de apreciación e interpretación de la APV puede verse así limitado por lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE.

CONCLUSIONES

La principal tarea que ha encauzado la elaboración de este informe ha consistido en realizar una comparativa conjunta del análisis de la documentación que la Clínica Jurídica por la Justicia Social de la Universidad de Valencia ha recibido por parte de la *Comissió* con su situación y actuaciones realizadas desde su creación hasta la actualidad y su relación con la información de los apartados anteriormente expuestos.

Tras el estudio profundo de la situación alrededor de la ampliación del puerto de Valencia, se muestra una evidente falta de transparencia por parte de las Administraciones Públicas, así como opacidad en sus actuaciones y en las tomas de decisiones. También resultan destacables la falta de voluntad política y el caso omiso recibido por las iniciativas ciudadanas de paralización de este proyecto, a pesar de las reiteradas demostraciones del impacto medioambiental negativo del mismo.

Por ello, desde la Clínica Jurídica por la Justicia Social de la Universidad de Valencia, se defiende que la vía de actuación principal para incidir de forma político-jurídica y crear concienciación social respecto a esta polémica es la redacción de escritos formales a los organismos europeos del apartado 1.1. de este informe, sin detrimento de poder seguir realizando quejas y peticiones de carácter autonómico y estatal (pues tanto la UIT como el Portal de Transparencia de la Generalitat Valenciana, GVA Oberta, presentan sendos mecanismos para exigir la transparencia en las actuaciones de organismos públicos, así como el PNACC y la Declaración Institucional de Emergencia Climática, permiten denunciar la vulneración de derechos derivada de la ampliación del puerto). Por su parte, el papel de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo es fundamental para resolver este tipo de cuestiones, puesto que estas instituciones europeas nacen para crear un marco jurídico común entre los Estados miembros respetando valores de ecología, solidaridad, transparencia y democracia, los cuales se han visto claramente afectados por las actuaciones de la Autoridad Portuaria de Valencia y de Puertos del Estado, que han vulnerado claramente los derechos de los ciudadanos.

Por último, cabe destacar la importancia de la argumentación jurídica y fundamentación jurisprudencial que debe acompañar a estos escritos, resaltando la utilidad del Convenio de Aarhus, especialmente acorde con la problemática que se plantea.

ANEXOS

ANEXO 1. Tabla con la información de contacto de las Direcciones Generales y Agencias Ejecutivas de la Comisión Europea

DIRECCIÓN GENERAL	PÁGINA WEB DE CONTACTO
Acción por el Clima	https://ec.europa.eu/info/departments/climate-action_es#contact
Medioambiente	https://ec.europa.eu/info/departments/environment_es#contact
Movilidad y transportes	https://ec.europa.eu/info/departments/mobility-and-transport_es#contact
Asuntos marítimos y pesca	https://ec.europa.eu/info/departments/maritime-affairs-and-fisheries_es#contact
AGENCIA EJECUTIVA	PÁGINA WEB DE CONTACTO
Clima, Infraestructuras y Medioambiente	https://ec.europa.eu/info/departments/european-climate-infrastructure-and-environment-executive-agency_es#contact
AGENCIA DESCENTRALIZADA	PÁGINA WEB DE CONTACTO
Medioambiente	https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eea_es

Los enlaces anteriormente expuestos llevan directamente a la página oficial de cada una de las Direcciones Generales, Agencias Ejecutivas y Agencias descentralizadas, en las que se encuentran los teléfonos de contacto y las direcciones de correo postal, así como direcciones de correo electrónico en algunos casos.

ANEXO 2. Tabla con la información de contacto del Síndic de Greuges, del Defensor del Pueblo Español y Defensor del Pueblo Europeo

ORGANISMO	PÁGINA WEB DE CONTACTO
Síndic de Greuges	https://www.elsindic.com/te-ayudamos/presentar-una-queja-consulta/
Defensor del Pueblo Español	https://www.defensordelpueblo.es/el-defensor/como-te-podemos-ayudar/
Defensor del Pueblo Europeo	https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-ombudsman_es

ANEXO 3. Tabla de información de contacto para realizar una petición ante el Parlamento Europeo

ORGANISMO	Parlamento Europeo
PROCEDIMIENTO	Petición
PÁGINA WEB DE CONTACTO	https://www.europarl.europa.eu/petitions/en/home
FORMAS DE PETICIÓN	1) Crear una petición 2) Apoyar una petición preexistente
REQUISITOS	Registrar como usuario a la persona que vaya interactuar con el portal de peticiones aportando los datos correspondientes

ANEXO 4. Tabla de información de contacto para iniciar un procedimiento de infracción ante la Comisión Europea

ORGANISMO	Comisión Europea
PROCEDIMIENTO	Procedimiento de infracción
PÁGINA WEB DE CONTACTO	https://op.europa.eu/es/web/who-is-who/organization/-/organization/COM
FORMAS DE PETICIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mediante Direcciones Generales (ANEXO 1) 2) Acudir directamente a la Comisión Europea
TELÉFONO DE CONTATO (CENTRALITA DE LA COMISIÓN)	+32 2 299 11 11 (en horario de 8.00 a 19.00 hora central europea)

ANEXO 5. Tabla de información de contacto de la Unidad de Información de Transparencia (U.I.T) del MITERD

ORGANISMO	MITERD
Dirección e-mail	bnz-uitransparencia@miteco.es
Datos de la organización interna para contactar por correo postal	Centro directivo: Subsecretaría
	Centro directivo del que depende inmediatamente: Secretaría General Técnica
	Unidad dependiente: Vicesecretaría General Técnica
	Dirección postal: Plaza de San Juan de la Cruz, nº10 – 28071 Madrid

ANEXO 6. Listado de jurisprudencia del TJUE relativa al acceso a la justicia en asuntos vinculados con el medio ambiente

Sentencia de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania, C- 361/88, EU:C:1991:224
Sentencia de 17 de octubre de 1991, Comisión/Alemania, C-58/89, EU:C:1991:391
Sentencia de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld, C-72/95, EU:C:1996:404
Sentencia de 14 julio de 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352
Sentencia de 29 de abril de 1999, Standley, C-293/97, EU:C:1999:215
Sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, C-374/98, EU:C:2000:670
Sentencia de 7 de enero de 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12
Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenzee, C-127/02, EU:C:2004:482
Sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C- 432/05, EU:C:2007:163
Sentencia de 25 de julio de 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447
Sentencia de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223
Sentencia de 3 de julio de 2008, Comisión/Irlanda, C-215/06, EU:C:2008:380
Sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda, C-427/07, EU:C:2009:457
Sentencia de 30 de abril de 2009, Mellor, C-75/08, EU:C:2009:279
Sentencia de 15 de octubre de 2009, Djurgården, C-263/08, EU:C:2009:631
Sentencia de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz, C-115/09, EU:C:2011:289
Sentencia de 18 octubre de 2011, Boxus, asuntos acumulados C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, EU: C:2011:667
Sentencia de 8 de marzo de 2011, LZ I, C-240/09, EU:C:2011:125
Sentencia de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu, C-165 a C-167/09, EU:C:2011:348
Sentencia de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros, C-182/10, EU:C:2012:82
Sentencia de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie, C-41/11, EU:C:2012:103
Sentencia de 15 de enero de 2013, Križan, C-416/10, EU:C:2013:8
Sentencia de 14 de marzo de 2013, Leth, C-420/11, EU:C:2013:166
Sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221
Sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit, C-583/11P, EU:C:2013:625
Sentencia de 7 de noviembre de 2013, Altrip, C-72/12, EU:C:2013:712
Sentencia de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal y Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853
Sentencia de 13 de febrero de 2014, Comisión/Reino Unido, C-530/11, EU:C:2014:67

Sentencia de 19 de noviembre de 2014, Client Earth, C-404/13, EU:C:2014:2382
Sentencia de 6 de octubre de 2015, East Sussex, C-71/14, EU:C:2015:656
Sentencia de 15 de octubre de 2015, Comisión/Alemania, C-137/14, EU:C:2015:683
Sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen, C-399/14, EU:C:2016:10
Sentencia de 21 de julio de 2016, Comisión/Rumanía, C-104/15, EU:C:2016:581
Sentencia de 15 de octubre de 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:683
Sentencia de 28 de junio de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603
Sentencia de 8 de noviembre de 2016, LZ II, C-243/15, EU:C:2016:838
Sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859
Sentencia de 17 de noviembre de 2016, Stadt Wiener Neustadt C-348/15, EU:C:2016:882
Sentencia de 28 de junio de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603