COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 14.10.2020
COM(2020) 642 final

2020/0289 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• A. Razones y objetivos de la propuesta

Las instituciones de la Unión Europea deben colaborar con los miembros del público si se pretende que el Pacto Verde Europeo[1] tenga éxito y ofrezca un cambio duradero. El público es y debe seguir siendo el motor de la transición, y debería contar con los medios para participar de forma activa en el desarrollo y aplicación de nuevas políticas.

Colaborar con el público no significa solo colaborar con las personas, sino también con la sociedad civil. En toda Europa, las organizaciones no gubernamentales (ONG) ecologistas desempeñan un papel fundamental de promoción del medio ambiente. Esto implica que, en determinadas condiciones, deberían tener derecho a solicitar la revisión de las decisiones adoptadas por las autoridades públicas en caso de que estas vulneren el Derecho medioambiental.

Como dijo la Abogado General Sharpston, «[e]l medio natural nos pertenece a todos y su protección es una responsabilidad colectiva. El Tribunal de Justicia ha declarado que las normas de Derecho medioambiental de la Unión, en su mayor parte, responden a un interés público, y no buscan simplemente la protección de los intereses de los particulares como tales. Ni el agua ni los peces que nadan en ella pueden acudir a los tribunales, y los árboles tampoco disponen de legitimación jurídica»[2].

Cuando la revisión la lleva acabo la administración pública se llama «revisión administrativa». Cuando la lleva a cabo un órgano jurisdiccional, se llama «control judicial».

El objetivo de la propuesta es revisar el mecanismo de revisión administrativa creado en 2006 en beneficio de las ONG respecto a actos y omisiones administrativos de las instituciones y organismos de la Unión Europea. El mecanismo aparece en el Reglamento (CE) n.º 1367/2006, conocido como el Reglamento de Aarhus («el Reglamento»)[3].

La propuesta pretende mejorar la aplicación del Convenio de Aarhus[4] tras la adopción del Tratado de Lisboa y abordar la preocupación expresada por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus («el Comité») relativa al cumplimiento por parte de la Unión Europea de sus obligaciones internacionales en virtud del Convenio. Pretende lograrlo de forma que sea compatible con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de la Unión Europea y con su sistema de control judicial. El Parlamento Europeo y el Consejo piden la modificación del Reglamento, la cual fue anticipada por la Comisión en su Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo, como se detalla en la sección 1.A.II.

---

1 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, El Pacto Verde Europeo, COM(2019) 640 final.

2 Conclusiones de la Abogado General Sra. Eleanor Sharpston de 12 de octubre de 2017, Protect Natur, C- 664/15, ECLI:EU:C:2017:760, apartado 77.

3 Reglamento (CE) n.º 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, DO L 264 de 25.9.2006, p. 13.

4 Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) 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.

La propuesta amplía las posibilidades actualmente disponibles para las ONG de solicitar una revisión administrativa. Mientras que actualmente solo se puede solicitar una revisión administrativa de actos de «alcance individual» (actos directamente dirigidos a una persona o en los que la persona afectada puede distinguirse individualmente), en el futuro las ONG también podrán solicitar una revisión de actos administrativos de «alcance general».

Asimismo, la propuesta pretende cambiar las referencias al Derecho medioambiental: mientras que actualmente los actos administrativos objeto de revisión deben contribuir a perseguir objetivos de la política medioambiental, se propone que, en el futuro, cualquier acto administrativo que infrinja el Derecho medioambiental de la Unión Europea pueda ser objeto de revisión, independientemente de sus objetivos políticos.

Por último, se propone ampliar los plazos para las solicitudes y las respuestas, con el fin de mejorar la calidad del proceso de revisión administrativa.

Como recordó el TJUE en sentencias históricas relativas a la pertinencia del Convenio de Aarhus en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, los procedimientos judiciales y administrativos relativos al acceso a la justicia en asuntos de Derecho medioambiental competen «en esencia» al Derecho nacional[5]. Por tanto, cualquier mejora en el acceso a las revisiones administrativas y los controles judiciales en la Unión Europea es complementaria al correcto funcionamiento del acceso a la justicia en asuntos de medio ambiente de la Unión en los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros.

En particular, los órganos jurisdiccionales nacionales tienen la obligación de dar acceso a la justicia en materia medioambiental en virtud del artículo 9, apartados 2 y 3, del Convenio, también al aplicar el Derecho medioambiental de la Unión Europea.

Cuando existan a escala nacional medidas de ejecución de un acto administrativo adoptado por una institución u organismo de la Unión Europea, las ONG afectadas deberán recurrir en primer lugar ante el órgano jurisdiccional nacional competente del Estado miembro que haya adoptado las medidas. Estas podrán acceder posteriormente al TJUE en virtud del procedimiento prejudicial del artículo 267 del TFUE. Este procedimiento también puede referirse a la validez de los actos de las instituciones de la Unión Europea.

Por tanto, la Comisión presenta esta propuesta legislativa como parte de un esfuerzo mayor para mejorar el acceso a la justicia en materia medioambiental. El papel de los Estados miembros y los órganos jurisdiccionales nacionales se detallará en una Comunicación adjunta[6].

---

5 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 13 de enero de 2015, Consejo y Comisión/Vereniging Milieudefensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, asuntos acumulados C-401/12 P a C-403/12 P, ECLI:EU:C:2015:4, apartado 60; y sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 13 de enero de 2015, Consejo y Comisión/Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe, asuntos acumulados C-404/12 P y C-405/12 P, ECLI:EU:C:2015:5, apartado 52.

6 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la mejora del acceso a la justicia en materia medioambiental en la Unión Europea y sus Estados miembros. [Añadir la referencia COM cuando esté disponible].

I. Requisitos del artículo 9, apartado 3, del Convenio y conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus

La Unión Europea adoptó el Reglamento con el fin de contribuir al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio, y llegó a ser formalmente Parte en el Convenio en 2005[7].

El artículo 9, apartado 3, del Convenio establece que cada Parte debe velar «por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional». En el contexto de la Unión Europea, el derecho interno se refiere al Derecho de la Unión y los miembros del público incluyen las ONG.

El Reglamento permite que las ONG soliciten a las instituciones y organismos de la Unión Europea la revisión de determinadas decisiones (actos de alcance individual) adoptadas con arreglo al Derecho medioambiental. No obstante, el Convenio no distingue entre actos de alcance individual y actos de alcance general en su artículo 9, apartado 3.

El Comité, creado para revisar el cumplimiento por las Partes del Convenio, constató que la Unión Europea no cumple plenamente sus obligaciones en virtud del Convenio sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (asunto ACCC/C/2008/32[8]).

Más concretamente, el Comité consideró que: i) el Reglamento también debería abarcar los actos generales y no solo los actos de alcance individual; ii) se debería poder interponer recurso contra todo acto administrativo que simplemente esté relacionado con el medio ambiente, no solo contra los actos que entren en el marco del Derecho medioambiental; iii) el mecanismo de revisión administrativa debería abrirse a otros miembros del público más allá de las ONG, y iv) los actos que no surten efectos jurídicamente vinculantes ni externos también deberían poder ser objeto de revisión.

En septiembre de 2017, en la última Reunión de las Partes en el Convenio, la Unión declaró que continuará explorando vías y medios para cumplir el Convenio de Aarhus de una forma que sea compatible con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de la Unión Europea y con su sistema de control judicial, teniendo en cuenta las preocupaciones expresadas en el Convenio (Declaración de Budva).

El caso se volverá a debatir en la próxima Reunión de las Partes en el Convenio en octubre de 2021.

II. Respuesta interinstitucional a las conclusiones del Comité

En 2018, en su Decisión (UE) 2018/881[9], el Consejo solicitó que la Comisión presentara lo siguiente, sobre la base del artículo 241 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE):

---

[7] 2005/370/CE: Decisión del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, DO L 124 de 17.5.2005, p. 1.

[8] Véase https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

[9] Decisión (UE) 2018/881 del Consejo, de 18 de junio de 2018, por la que se insta a la Comisión a que presente un estudio acerca de las opciones de las que dispone la Unión para dar respuesta a las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en relación con el asunto

- un estudio acerca de las opciones de las que dispone la Unión Europea para dar respuesta a las conclusiones, a más tardar el 30 de septiembre de 2019,
- una propuesta para modificar el Reglamento (o para informar al Consejo acerca de otras medidas), a más tardar el 30 de septiembre de 2020.

El 10 de octubre de 2019, la Comisión publicó un estudio externo detallado[10] sobre el funcionamiento del acceso a la justicia en materia medioambiental en relación con actos y omisiones de las instituciones y organismos de la Unión Europea, así como sobre las opciones para mejorar la situación actual. Dicho estudio incluía un examen detallado de las revisiones administrativas realizadas por la Comisión en virtud del Reglamento. Sobre la base de este estudio, los servicios de la Comisión presentaron un informe sobre la aplicación del Convenio en el ámbito del acceso a la justicia en materia medioambiental («el Informe»)[11]. Tanto el estudio como el Informe tuvieron en cuenta las conclusiones del Comité, pero tenían un alcance más amplio; ambos abordaban las conclusiones en el contexto de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de la Unión y su sistema de control judicial, de conformidad con la Declaración de Budva, y en el contexto de los derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Carta»).

En la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo, de 11 de diciembre de 2019, la Comisión se comprometió a considerar «la posibilidad de revisar el Reglamento de Aarhus para mejorar el acceso a los mecanismos de recurso administrativo y judicial al nivel de la UE por parte de los ciudadanos y las ONG que tengan dudas sobre la legalidad de las decisiones que afecten al medio ambiente» y a tomar «medidas para mejorar su acceso a la justicia impartida por los órganos jurisdiccionales nacionales de todos los Estados miembros».

El Parlamento Europeo, en su resolución de 15 de enero de 2020 sobre el Pacto Verde Europeo[12], reiteró que «es esencial garantizar que los ciudadanos de la Unión tengan un acceso real a la justicia y a los documentos consagrados en el Convenio de Aarhus»; pidió a la Comisión que «garantice que la Unión Europea respete el Convenio» y acogió con satisfacción que la Comisión estuviera considerando la revisión del Reglamento.

III. Principales conclusiones del Informe

En cuanto a las dos primeras conclusiones del Comité, a partir del trabajo de análisis y teniendo en cuenta los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa en el artículo 263 del TFUE, el Informe identificó dos deficiencias en el Reglamento que ahora se propone subsanar a través de medidas legislativas:

- Las posibilidades actuales de revisión administrativa en virtud del Reglamento se extienden solo a los actos administrativos de alcance individual y no incluyen los actos de alcance general. Esto se ha identificado como la principal limitación para que las ONG impugnen actos administrativos a escala de la Unión Europea.

ACCC/C/2008/32 y, si resulta adecuado a la luz de los resultados del estudio, una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifique el Reglamento (CE) n.º 1367/2006, ST/9422/2018/INIT, DO L 155 de 19.6.2018, p. 6.

10 Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, Informe final, septiembre de 2019, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

11 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Report on European Union implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, SWD (2019)378 final.

12 Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre el Pacto Verde Europeo [2019/2956 (RSP)].

- El alcance actual solo abarca actos en el marco del Derecho medioambiental. El artículo 9, apartado 3, del Convenio utiliza una formulación distinta, y se refiere a actos «que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental». Aunque la actual formulación del Reglamento, según la interpretación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (TJUE), es amplia, existen dudas sobre si su alcance coincide exactamente con el del artículo 9, apartado 3, del Convenio.

Además, el Informe constató que existía margen de mejora respecto a los plazos para las revisiones administrativas establecidos en el Reglamento. En particular, señaló que se ha demostrado que el plazo de doce semanas disponible para que las instituciones y organismos de la Unión Europea respondan a una solicitud de revisión administrativa es demasiado corto y difícil de respetar[13].

IV. Cambios introducidos por la propuesta legislativa

IV.a. Ampliación de la revisión para incluir actos de alcance general

La Comisión propone ampliar la definición de «acto administrativo» para que las ONG puedan solicitar la revisión administrativa de cualquier acto no legislativo adoptado por una institución u organismo de la Unión Europea, que surta efecto jurídicamente vinculante y externo y contenga disposiciones que, debido a sus efectos, puedan vulnerar el Derecho medioambiental en el sentido de la letra f) del artículo 2, apartado 1, excepto aquellas disposiciones de dicho acto para las que el Derecho de la Unión Europea exija explícitamente medidas de ejecución a escala de la Unión Europea o nacional. Esto supone un cambio de alcance significativo respecto al texto jurídico actual del Reglamento de Aarhus, que solo se refiere a «actos de alcance individual»[14].

IV.b. Alineación de las referencias al Derecho medioambiental con los requisitos del Convenio

La propuesta aclara que el acto administrativo debe contener disposiciones que, debido a sus efectos, puedan vulnerar el Derecho medioambiental en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento.

La actual formulación del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento permite la revisión de actos administrativos «conforme al Derecho medioambiental». Esto significa que, hasta ahora, al evaluar si un acto puede ser objeto de una solicitud de revisión interna, las instituciones y organismos de la Unión Europea solo han observado si el acto administrativo impugnado pretendía contribuir a los objetivos de la política medioambiental, en lugar de centrarse en si vulneraba o no el Derecho medioambiental.

No obstante, es necesario garantizar que la revisión interna sea posible para todos estos actos con efectos sobre los objetivos de la política medioambiental. De hecho, debe garantizarse el acceso a la justicia «en materia medioambiental» en virtud del artículo 1 del Convenio[15], y la Unión Europea se comprometió a aplicar las «normas pertinentes del Derecho [de la Unión

13 Véase, en particular, la sección 3.2.3.1 del estudio.

14 El artículo 10 del Reglamento también permite impugnar las omisiones. El considerando 11 aclara que «han de estar cubiertas las omisiones en los casos en que exista la obligación de adoptar un acto».

15 «A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio». [Énfasis añadido].

Europea] en el ámbito regulado por el Convenio» al depositar su instrumento de ratificación del Convenio[16].

Por tanto, a fin de garantizar el acceso efectivo a la justicia, es necesario adaptar la definición de acto administrativo para incluir también los actos que no se adoptaron con arreglo al Derecho medioambiental, pero que contienen disposiciones que, debido a sus efectos, pueden vulnerar el Derecho medioambiental de la Unión Europea en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento.

Esto se corresponde con el estatus actual de integrar las consideraciones medioambientales en otras políticas de la Unión Europea, en virtud del artículo 11 del TFUE, según el cual, «[l]as exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

El alcance del mecanismo de revisión interna debe estar en consonancia con el artículo 9, apartado 3, del Convenio, que se refiere a los actos que «vulneran el Derecho medioambiental». Por tanto, la identificación de una vulneración del Derecho medioambiental de la Unión Europea representa el criterio decisivo a la hora de definir los motivos por los que puede realizarse una revisión interna.

En cuanto a la definición del Derecho medioambiental, el artículo 2, apartado 1, letra f), del actual Reglamento ofrece una amplia definición del mismo. En consecuencia, define «Derecho medioambiental» como «la legislación [de la Unión] que, independientemente de su fundamento jurídico, contribuya a perseguir los objetivos de la política [de la Unión] en materia medioambiental tal como se establecen en el Tratado: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente»[17].

Se propone que el Reglamento prevea específicamente que, cuando se precisen los motivos de la solicitud de revisión, el solicitante deba demostrar de qué forma vulnera el acto administrativo el Derecho medioambiental de la Unión Europea. Como exige la jurisprudencia, «con el fin de precisar los motivos de revisión [interna] de la forma requerida, el solicitante de revisión interna de un acto administrativo adoptado con arreglo al Derecho medioambiental está obligado a indicar los elementos de hecho o argumentos de Derecho esenciales que susciten dudas razonables, esto es, sustanciales, respecto de la apreciación efectuada por la institución u organismo de la Unión Europea en el acto de que se trate»[18].

IV.c. Ampliación de los plazos para el procedimiento de revisión interna

La propuesta amplía los plazos del procedimiento de revisión interna para permitir que la evaluación tenga una calidad adecuada. En particular, incluye una ampliación de dos semanas para las ONG y de cuatro semanas para las instituciones de la Unión Europea. El tiempo

[16] Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, DO L 124 de 17.5.2005, p. 1.

[17] La lucha contra el cambio climático, mencionada en el artículo 191 del TFUE, que establece los objetivos de la política medioambiental de la Unión Europea, también debería incluirse en la definición.

[18] Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2019, TestBioTech/Comisión, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719, apartado 69.

adicional disponible para las ONG debería permitirles ofrecer los argumentos de hecho y de derecho necesarios al cuestionar los actos y omisiones administrativos que vulneran el Derecho medioambiental de la Unión Europea. Ampliar el tiempo disponible para que las instituciones y organismos de la Unión Europea aporten una respuesta debería permitirles realizar revisiones más exhaustivas. Asimismo, el tiempo adicional debería reforzar el derecho a una buena administración en virtud del artículo 41 de la Carta.

V. ¿Quién puede solicitar una revisión administrativa?

La revisión administrativa en virtud del Reglamento es solo una de las formas en las que la Unión Europea cumple los requisitos del artículo 9, apartado 3, del Convenio. El cumplimiento del artículo 9, apartado 3 no depende únicamente del Reglamento.

Las disposiciones de dicho apartado pueden aplicarse a través de una revisión administrativa o de un control judicial (o de ambos) y está pensado para el beneficio del «público», en el sentido del artículo 2, apartado 4, del Convenio de Aarhus[19]. Esta definición abarca tanto a las personas como a las ONG; en este contexto, el Derecho de la Unión Europea debe definir derechos precisos, de conformidad con el artículo 9, apartado 3, del Convenio[20].

En primer lugar, aunque las personas no pueden solicitar una revisión administrativa en virtud del Reglamento, sí tienen la posibilidad de solicitar un control judicial de los actos y omisiones de las instituciones y organismos de la Unión Europea en casos en los que se cumplan las condiciones establecidas en el TFUE, como se explica a continuación. El Convenio exige que las Partes faciliten la revisión administrativa o el control judicial, pero no necesariamente ambos.

Cuando existan medidas de ejecución nacionales, las personas podrán impugnarlas ante un órgano jurisdiccional nacional y solicitar a este que presente el asunto al TJUE para revisar la validez del acto de la Unión Europea pertinente en virtud del artículo 267 del TFUE.

Además, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 263 del TFUE, toda persona puede interponer recurso ante el Tribunal General directamente contra: i) los actos de los que sea destinataria; ii) los actos que la afecten directa e individualmente, y iii) los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

En segundo lugar, el Convenio en sí mismo reconoce que las ONG deberían disfrutar de un acceso privilegiado a la justicia en comparación con las personas[21]. Limitar el uso del mecanismo de revisión administrativa a las ONG es coherente tanto con esta diferenciación como con la necesidad de ofrecer a estas un acceso directo a la justicia a escala de la Unión Europea (por una impugnación en virtud del párrafo cuarto del artículo 263 del TFUE de la respuesta a la solicitud de revisión interna) sin tener que modificar los Tratados[22].

---

19 El artículo 2, apartado 4 define «el público» como «una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas».

20 El artículo 9, apartado 3 establece que «cada Parte velará por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional» [énfasis añadido].

21 Véase concretamente el artículo 9, apartado 2 del Convenio.

22 En virtud del párrafo cuarto del artículo 263 del TFUE, hasta ahora, las ONG no han podido demostrar estar directamente afectadas y, por tanto, no han podido interponer recurso contra un acto administrativo directamente ante el TJUE. Por tanto, el artículo 10 del Reglamento prevé que las ONG

En tercer lugar, muchos actos adoptados por las instituciones y organismos de la Unión Europea son de alcance general. Conceder a las ONG acceso al mecanismo de revisión administrativa está justificado por el hecho de que, como se ha recordado anteriormente[23], las ONG suelen estar mejor posicionadas para representar de forma eficaz el interés público y las preocupaciones de la sociedad civil en este ámbito mediante argumentos profesionales, bien fundamentados y justificados.

En cuarto lugar, abrir la revisión administrativa a todas las personas llevaría a una situación similar a la descrita por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus como *actio popularis*, lo cual no se exige en virtud del Convenio[24].

A su vez, para los actos reglamentarios que no incluyan medidas de ejecución, siempre que estos cumplan los requisitos de legitimación en virtud del párrafo cuarto del artículo 263 del TFUE, si el Reglamento llegara a admitir la legitimación de las personas, ello podría implicar otorgarles a estas el derecho a solicitar tanto una revisión administrativa como un control judicial para el mismo asunto. Sin embargo, una vez más, el Convenio no lo exige. Las Partes pueden prever una revisión administrativa o un control judicial.

En quinto lugar, también es pertinente la coherencia con el nivel de acceso a la justicia ofrecido a escala nacional en virtud del Convenio. Sería incoherente crear un derecho de revisión en favor de las personas a escala de la Unión Europea sin tener un nivel de acceso equivalente a escala nacional para categorías similares de actos y omisiones (como decretos gubernamentales nacionales u otros actos de aplicación general).

En conclusión, aunque los mecanismos de recurso disponibles para las ONG y las personas son diferentes, el sistema de la Unión Europea concede a todo solicitante acceso a recursos administrativos o judiciales[25]. Como ya se ha explicado, la revisión del Reglamento de Aarhus forma parte de un esfuerzo mayor para garantizar el acceso efectivo a la justicia en materia medioambiental para todos.

VI. La cuestión de los actos administrativos que no surten efectos jurídicamente vinculantes ni externos

El Informe también analizaba la cuestión relativa a excluir del alcance de la revisión interna aquellos actos que no surten «efectos jurídicamente vinculantes ni externos». Esto ocurre actualmente con arreglo a la definición de acto administrativo prevista en el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento. El Comité también mencionó este punto en sus conclusiones[26].

Aunque la terminología no es idéntica, el alcance de esta exclusión en el Reglamento es coherente con el alcance del artículo 263, párrafo 1, del TFUE, interpretado por la

---

puedan solicitar una revisión administrativa. A su vez, en virtud del artículo 12 del Reglamento, la ONG que haya efectuado una solicitud de revisión interna en virtud del artículo 10 podrá interponer posteriormente recurso ante el TJUE.

23 Véanse las conclusiones de la Abogado General Sra. Eleanor Sharpston de 12 de octubre de 2017, Protect Natur, C- 664/15, ECLI:EU:C:2017:760, apartado 77, mencionadas en la página 1 de la presente exposición de motivos.

24 Véanse las conclusiones del Comité en el asunto ACCC/C/2005/11 (Bélgica), mencionadas en la página 191 de la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus.

25 Véase la sección 4.2 del Informe.

26 Véanse las Conclusiones, parte II, mencionadas anteriormente, apartado 102 y siguientes.

jurisprudencia del TJUE[27]. El artículo 263, párrafo 1, del TFUE atribuye al TJUE competencia para revisar «la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros». Además, prevé que el TJUE «[c]ontrolará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros».

La formulación del actual artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento y del artículo 263, apartado 1, del TFUE muestra que los actos que no están destinados a producir efectos jurídicos no entran en el alcance de la revisión administrativa en virtud del Reglamento ni del control judicial en virtud de los Tratados, respectivamente. Esto queda confirmado por el hecho de que las recomendaciones o dictámenes (que no son vinculantes) quedan excluidos del alcance del artículo 263, apartado 1, del TFUE[28].

En cuanto a los requisitos de acceso a la justicia de conformidad con el Convenio de Aarhus, cabe recordar que solo los actos destinados a producir efectos jurídicos pueden «vulnerar» el Derecho medioambiental, como indica el artículo 9, apartado 3, del Convenio. Por tanto, no puede considerarse que los actos que no están destinados a producir efectos jurídicos vulneren dicho Derecho, en el sentido del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.

En vista de lo anterior, y dado que el Comité tuvo en cuenta en sus conclusiones el mecanismo de revisión interna previsto en el Reglamento de Aarhus únicamente como una forma de «compensar» los requisitos aplicables al acceso a la justicia en virtud del artículo 263 del TFUE[29], no es adecuado permitir la revisión administrativa de actos que no están destinados a producir efectos jurídicos.

Al mismo tiempo, la jurisprudencia confirma que la denominación o la forma de la medida son irrelevantes. Lo que importa son sus efectos, contenido y alcance[30]. Pueden impugnarse las medidas con efectos jurídicos vinculantes, a pesar de su denominación y de que puedan afectar a los intereses de los solicitantes, modificando su situación jurídica[31].

- **B. Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La propuesta es coherente con las disposiciones existentes en el ámbito del acceso a la justicia y es complementaria a ellas. Dichas disposiciones incluyen, en particular:

---

27 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, apartado 56.

28 Véase SWD(2019) 378 final, páginas 23-24.

29 Conclusiones del Comité en el asunto ACCC/2008/32, parte II, mencionadas anteriormente, apartado 122.

30 En la sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, C-22/70, ECLI:EU:C:1971:32, apartado 42, el Tribunal consideró que deben ser susceptibles de recurso de anulación todas las disposiciones adoptadas por las Instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, destinadas a producir efectos jurídicos. Véase asimismo la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1997, Francia/Comisión, C-57/95, ECLI:EU:C:1997:164.

31 Véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1993, Francia/Comisión, C-325/91, ECLI:EU:C:1993:245; la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1957, Usines à tubes de la Sarre/Alta Autoridad, asuntos acumulados 1-57 y 14-57, ECLI:EU:C:1957:13; la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 9 de febrero de 1984, Kohler/Tribunal de Cuentas, asuntos acumulados 316/82 y 40/83, ECLI:EU:C:1984:49.

– el artículo 6, apartado 2, de la Directiva de acceso a la información medioambiental[32],

– el artículo 13 de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental[33],

– el artículo 25 de la Directiva sobre las emisiones industriales[34],

– el artículo 11 de la Directiva de evaluación del impacto ambiental[35], y

– el artículo 23 de la Directiva Seveso III[36] (2012/18/UE)[37].

Estas disposiciones abarcan decisiones, actos y omisiones relativos a solicitudes de información medioambiental, aquellos sujetos a las disposiciones sobre participación del público de la Directiva EIA o a permisos industriales y aquellos relativos a responsabilidad medioambiental.

• C. Coherencia con otras políticas de la Unión

La propuesta contribuye a reforzar el Estado de Derecho, de conformidad con las actuales prioridades de la Comisión sobre el Pacto Verde Europeo y sobre la protección de nuestro modo de vida europeo[38]. En particular, contribuye a la eficacia del sistema de revisión administrativa y control judicial de la Unión Europea y, como resultado, refuerza la aplicación de los artículos 41 y 47 de la Carta.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• A. Base jurídica

La base jurídica para las actuaciones en este ámbito es el artículo 192, apartado 1, del TFUE. Esto es coherente con la base jurídica original del Reglamento que la propuesta pretende modificar (artículo 175, apartado 1, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, actual artículo 192, apartado 1, del TFUE)[39]. La propuesta pretende reforzar la protección del medio ambiente mejorando el procedimiento de revisión administrativa disponible para las ONG en

---

32 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 y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, DO L 41 de 14.2.2003, p. 26.

33 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, DO L 143 de 30.4.2004, p. 56.

34 Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), DO L 334 de 17.12.2010, p. 17.

35 Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, DO L 26 de 28.1.2012, p. 1.

36 Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE, DO L 197 de 24.7.2012, p. 1.

37 Véase asimismo el considerando 27 de la Directiva relativa a los techos nacionales de emisión [Directiva (UE) 2016/2284], que se refiere específicamente a la jurisprudencia del TJUE sobre acceso a la justicia, en virtud del apartado 28 de la Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental, C/2017/2616, DO C 275 de 18.8.2017, p. 1.

38 Orientaciones políticas de la Comisión, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf.

39 Cabe destacar que el artículo 192, apartado 1, no se menciona en el artículo 106 *bis*, apartado 1, del Tratado Euratom, que se refiere a la aplicación de determinadas disposiciones del TUE y del TFUE. Véase asimismo la sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 27 de febrero de 2018, CEE Bankwatch Network/Comisión, T-307/16, ECLI:EU:T:2018:97, apartado 49.

cuanto a los actos y omisiones administrativos de las instituciones y organismos de la Unión Europea cuando estos vulneren el Derecho medioambiental.

- **B. Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

La Unión Europea comparte la competencia con sus Estados miembros para regular las cuestiones medioambientales. Esto significa que solo puede legislar en la medida en que los Tratados lo permitan, y debe respetar los principios de necesidad, subsidiariedad y proporcionalidad.

Aquí se hace necesaria la actuación a escala de la Unión Europea dado que esta es Parte en el Convenio y debe cumplir las obligaciones del mismo ya que estas son vinculantes para la Unión, de conformidad con el artículo 216 del TFUE. La iniciativa se refiere a la aplicación de las disposiciones del Convenio sobre la revisión administrativa o el control judicial de determinadas categorías de actos de la Unión Europea. Por tanto, los objetivos solo pueden alcanzarse a escala de la Unión Europea y se confirma el valor añadido europeo de la iniciativa.

Al mismo tiempo, es adecuado excluir del alcance de la modificación propuesta aquellas disposiciones de actos administrativos para las que el Derecho de la Unión Europea exija explícitamente medidas de ejecución a escala nacional.

Esto es debido a que se podrá interponer recurso directamente contra dichas medidas ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Según el artículo 267 del TFUE, los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros son parte del sistema de cuestiones prejudiciales sobre la validez y la interpretación como jueces ordinarios del Derecho de la Unión Europea[40].

- **C. Proporcionalidad**

La propuesta no va más allá de lo que es necesario para lograr el cumplimiento de las disposiciones del Convenio. Las decisiones políticas adoptadas confirman la evaluación de la proporcionalidad. En particular, la propuesta:

- amplía el alcance del mecanismo de revisión interna para incluir también actos no legislativos de alcance general; no obstante, excluye las disposiciones de estos actos para las que el Derecho de la Unión Europea exija explícitamente medidas de ejecución a escala de la Unión Europea o nacional,
- especifica que solo se cubren los actos y las omisiones de carácter no legislativo que, debido a sus efectos, pueden vulnerar el Derecho medioambiental. Esta formulación coincide con la formulación y los objetivos políticos del Convenio y, de ese modo, garantiza la seguridad jurídica y el cumplimiento del Convenio,
- no pretende incluir actos que no surtan efectos jurídicamente vinculantes ni externos, de forma coherente con la naturaleza del sistema de control judicial de la Unión Europea, reflejado, en particular, en el artículo 263, apartado 1, del TFUE,
- aporta valor añadido al ofrecer a las ONG, como representantes de la sociedad civil y el interés público, nuevas oportunidades para solicitar una revisión de actos

[40] Dictamen 1/09 del Tribunal (Pleno) de 8 de marzo de 2011, con arreglo al artículo 218, apartado 11, del TFUE, *Creación de un sistema unificado de resolución de litigios en materia de patentes*, ECLI:EU:C:2011:123, apartado 80.

administrativos que vulneren el Derecho medioambiental. No obstante, por los motivos explicados anteriormente, no amplía a las personas los derechos otorgados en virtud de la modificación propuesta.

La propuesta se basa en las conclusiones del Informe y el estudio adjunto. La decisión política se confirmó a través de un análisis detallado que constató que no existían opciones viables aparte de las medidas propuestas.

- **D. Elección del instrumento**

El instrumento jurídico elegido es un Reglamento, al igual que el instrumento jurídico que se propone modificar.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **A. Evaluaciones *ex post* / controles de calidad de la legislación existente**

La propuesta se basa en pruebas recopiladas en el Informe y el estudio publicado incluye más pruebas y análisis. Los documentos ofrecían una evaluación *ex post* exhaustiva de las disposiciones del Reglamento sobre acceso a la justicia en materia medioambiental a escala de la Unión Europea.

- **B. Consultas con las partes interesadas**

De conformidad con las directrices para la mejora de la legislación, el 20 de diciembre de 2018 se inició una consulta pública de doce semanas de duración para apoyar el estudio sobre la aplicación por la Unión Europea del Convenio en el ámbito del acceso a la justicia en materia medioambiental. Permaneció abierta hasta el 14 de marzo de 2019. La consulta incluía un cuestionario en línea en todas las lenguas de la Unión difundido a través de la herramienta de encuestas de la Unión Europea.

La consulta pública dio seguimiento a la hoja de ruta inicial sobre el tema de la aplicación por la Unión Europea del Convenio en el ámbito del acceso a la justicia en materia medioambiental, que se publicó para recibir observaciones al respecto entre el 8 de mayo y el 5 de junio de 2018; los resultados pueden consultarse en línea[41]. El proceso fue complementado por otras consultas específicas que implicaban a partes interesadas de una amplia variedad de grupos de interés, incluidas empresas, ONG, el mundo académico, Estados miembros, órganos jurisdiccionales nacionales e instituciones de la Unión Europea.

La consulta pública[42] recibió 175 respuestas; el porcentaje más elevado procedió de las personas (30 %). Asimismo, suscitó contribuciones de organizaciones ecologistas, incluidas ONG (19,4 %) y autoridades públicas (18,9 %). Las empresas y las asociaciones empresariales supusieron el 17 % del total de las respuestas recibidas.

Las respuestas presentadas por organizaciones ecologistas, incluidas ONG y personas, mostraban el descontento con las actuales vías de recurso contra actos de la Unión Europea e instaban a emprender acciones. Por otro lado, las respuestas presentadas por empresas,

[41] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1743-EU-implementation-of-the-Aarhus-Convention-in-the-area-of-access-to-justice-in-environmental-matters.

[42] Los resultados pueden consultarse en línea en https://ec.europa.eu/environment/aarhus/consultations.htm.

asociaciones empresariales y autoridades públicas mostraban principalmente una percepción positiva de la situación actual. Los resultados de la consulta confirmaron las prioridades identificadas por la Comisión sobre las cuestiones que suscitaban preocupación en cuanto al Reglamento. En particular, las cuestiones a las que se asignó el mayor grado de importancia por parte de los encuestados fueron el hecho de que el acto u omisión que se impugna deba ser de alcance individual y que el Reglamento limite las impugnaciones a actos u omisiones con arreglo al Derecho medioambiental. La mayoría de las empresas y asociaciones empresariales consideraron que estas y otras cuestiones tenían poca importancia. En cambio, las organizaciones y ONG ecologistas les dieron un alto grado de importancia en general[43].

Además, el contratista que realizó el estudio organizó dos reuniones de grupos temáticos de partes interesadas el 22 de enero de 2019, con la participación de ONG y de representantes de la industria[44]. Los resultados de estas reuniones confirmaron las conclusiones de la consulta pública.

Asimismo, la Comisión celebró una serie de reuniones con expertos de los Estados miembros[45] para informarles acerca de los avances del estudio y para intercambiar opiniones. Estas reuniones confirmaron que determinados Estados miembros tienen problemas relativos al derecho a impugnar las medidas de ejecución nacionales.

Además, la Comisión organizó varias reuniones con otras partes interesadas en las que se presentaron los avances del estudio y se intercambiaron opiniones:

- dos reuniones de partes interesadas en el Foro de Cumplimiento y Gobernanza Medioambiental con ONG, la industria y Estados miembros (30 de noviembre de 2018 y 29 de mayo de 2019),
- una reunión *ad hoc* entre la Comisión y jueces nacionales relativa al artículo 267 del TFUE en relación con el acceso a la justicia en materia medioambiental (29 de enero de 2019).

Por último, el l6 de marzo de 2020 se publicó una hoja de ruta en la que se describía la iniciativa legislativa, y se abrió para recibir observaciones al respecto hasta el 3 de abril[46]. Esto suscitó un total de 175 respuestas, aproximadamente dos tercios procedentes de personas y un tercio de organizaciones, incluidas organizaciones empresariales y medioambientales. El análisis de las respuestas confirmó que la mayoría de las preocupaciones ya se habían planteado durante consultas previas a las partes interesadas. Como tal, ya se habían evaluado en detalle en el estudio y el Informe, y se tuvieron en cuenta en la propuesta.

La mayoría de las personas plantearon sus preocupaciones sobre el acceso a la justicia a escala nacional. Dichas preocupaciones se abordarán mediante las medidas descritas en la Comunicación que acompaña a la propuesta. Asimismo, algunas personas solicitaron la posibilidad de realizar reclamaciones y peticiones directamente a las instituciones de la Unión Europea; estos mecanismos ya están disponibles[47].

---

43 El estudio incluye más detalles de los resultados de la consulta pública abierta.

44 Actas disponibles en el anexo 6 del estudio.

45 Tres reuniones con el Grupo de Expertos de la Comisión sobre la aplicación del Convenio de Aarhus (15 de octubre de 2018, 11 de marzo de 2019 y 12 de abril de 2019).

46 Disponible en línea en: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters.

47 Véanse en particular el papel de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, el Defensor del Pueblo Europeo y el mecanismo para la tramitación de las reclamaciones de la Comisión Europea.

También contribuyeron varias asociaciones empresariales. Igual que antes, expresaron sus preocupaciones acerca de la posible carga adicional y las consecuencias económicas. A partir de la evaluación extensiva de la base empírica disponible, se concluyó que los cambios legislativos propuestos y las medidas de la Comunicación adoptadas no supondrían una carga administrativa adicional significativa ni plantearían inseguridad jurídica, y ofrecerían un enfoque equilibrado.

Asimismo, las ONG ecologistas reiteraron una serie de cuestiones importantes. Estas no eran nuevas y todas se evaluaron cuidadosamente. Sin embargo, una de ellas merece especial atención.

Se planteó que la propuesta también debería incluir actos de la Unión Europea que impliquen medidas de ejecución nacionales. En este sentido, y por los motivos explicados en la sección IVa.3, la confianza en los órganos jurisdiccionales nacionales está justificada: de hecho, las ONG deben contar con posibilidades viables a escala nacional de impugnar medidas de ejecución nacionales, y la Comisión, como guardiana de los Tratados, colaborará con los Estados miembros para ayudar a garantizar el cumplimiento sobre el terreno. A su vez, los órganos jurisdiccionales nacionales deben permitir que las ONG accedan al TJUE a través del procedimiento prejudicial del artículo 267 del TFUE.

A partir de los resultados de la consulta pública, incluidas las observaciones sobre la hoja de ruta, y el análisis extensivo realizado por la Comisión en el Informe basado en el estudio adjunto, y teniendo en cuenta las preocupaciones expresadas por el Comité[48], se consideró que la única opción viable es solucionar las dos principales cuestiones identificadas acerca del Reglamento mediante una propuesta legislativa (véase más información en la sección sobre la evaluación de impacto).

Las actividades de consulta abarcaron todas las cuestiones pertinentes, por lo que no fue necesario realizar otra consulta pública sobre los detalles de la propuesta.

- **C. Obtención y uso de asesoramiento especializado**

El Informe de la Comisión sobre la aplicación por la Unión Europea del Convenio en el ámbito del acceso a la justicia en materia medioambiental y el estudio en el que este se basa apoyado por el proceso de consulta extensivo son las principales fuentes de asesoramiento especializado y sirven como base empírica para la propuesta.

- **D. Evaluación de impacto**

El estudio exhaustivo y el Informe de la Comisión en los que se analiza el funcionamiento de las disposiciones sobre acceso a la justicia en materia medioambiental a escala de la Unión Europea ofrecen una sólida base empírica para la presente iniciativa.

De conformidad con la herramienta n.º 9 de la Caja de herramientas para la mejora de la legislación titulada «¿Cuándo es necesaria una evaluación de impacto?», esta se consideró necesaria por los siguientes motivos:

[48] Véanse las conclusiones preliminares del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en el asunto ACCC/C/2008/32 en https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html; hay disponible más información en la sección I de la exposición de motivos.

- El estudio examinaba todas las opciones para solucionar las deficiencias identificadas tras la evaluación de las conclusiones del Comité en el asunto ACCC/C/2008/32[49], medía su impacto y aclaraba que la única opción que puede subsanar de forma eficaz dichas deficiencias es la modificación del Reglamento, es decir, una medida legislativa. No aplicar medidas o aplicar únicamente medidas no legislativas resulta claramente insuficiente. También resulta evidente que no existe una alternativa real a modificar el Reglamento, ni ninguna opción realista respecto al contenido político de la iniciativa.
- El estudio no constató ningún impacto social apreciable (véase en particular el capítulo 5 sobre la evaluación de impactos y opciones) en el empleo, las condiciones laborales ni la distribución de la renta, la protección social y la inclusión.
- Tampoco existe un impacto económico significativo previsto como resultado de la iniciativa legislativa, aparte de un aumento en la carga administrativa sobre las instituciones de la Unión Europea y el TJUE debido al aumento previsto del número de casos.

- **E. Adecuación regulatoria y simplificación**

Una serie de referencias y términos del Reglamento eran anteriores al Tratado de Lisboa, y la actual propuesta solo incluye algunas actualizaciones parciales. Por tanto, el Reglamento exige una codificación. No obstante, teniendo en cuenta la prioridad política de permitir una rápida modificación del Reglamento a la luz de los compromisos internacionales de la Unión Europea, la Comisión pretende presentar una propuesta de codificación tras la adopción de la actual propuesta, de conformidad con el apartado 46 del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación[50].

- **F. Derechos fundamentales**

El Informe y el estudio abordaban los aspectos relativos a los derechos fundamentales de las medidas legislativas propuestas. Se constató que estas medidas contribuirían a mejorar la eficacia del sistema de revisión administrativa y control judicial de la Unión Europea y, como resultado, reforzarían el Estado de Derecho y la aplicación de los artículos 41 y 47 de la Carta (véase, por ejemplo, la sección 3.4.2 del estudio).

En particular, se reforzará el artículo 41, sobre el derecho a una buena administración. Gracias una definición más amplia y precisa del alcance de los actos administrativos sobre los que se puede interponerse recurso y de los motivos de la revisión, las ONG cualificadas tendrán más seguridad jurídica y una forma más eficaz de solicitar la revisión de actos administrativos cuando estos vulneren el Derecho medioambiental. Además, se espera que la ampliación del tiempo disponible para que la administración pública considere las solicitudes y aporte una respuesta dé como resultado un análisis y una evaluación más exhaustivos. Por tanto, el tiempo adicional reforzará los requisitos de una buena administración en virtud del artículo 41 de la Carta.

El Reglamento se modificará solo en cuanto a las condiciones necesarias para una revisión administrativa. No obstante, las ONG puede solicitar ante el TJUE el control judicial de cualquier respuesta aportada por una institución u organismo de la Unión Europea. Por tanto,

[49] Véase https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

[50] Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, DO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

la modificación también tendrá un efecto indirecto sobre las posibilidades de control judicial, y reforzará la aplicación del artículo 47 de la Carta.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

El Informe y el estudio adjunto evaluaban cuidadosamente el impacto de las diferentes opciones en los recursos internos para las instituciones de la Unión Europea, en particular, para la Comisión y el TJUE. Concluyeron que se limitará dicho impacto si se siguen las opciones introducidas por la propuesta. La magnitud del impacto sobre los recursos se explica a partir de varios factores:

– Las enmiendas propuestas modificarán el sistema de revisión administrativa existente y no crearán uno nuevo. El sistema existente ya implica un cierto despliegue de recursos; puede que esto deba ajustarse con el fin de adaptarse a la nueva situación.

– La principal enmienda propuesta ampliará los tipos de actos que pueden revisarse para permitir impugnar también los actos de alcance general. Actualmente, se puede solicitar a la Comisión (y, de hecho, se suele hacer, en parte debido a la falta de claridad sobre los criterios de admisibilidad) que revise los actos ajenos al actual alcance del Reglamento. Se necesitan recursos para abordar dichas solicitudes, y los servicios pueden revisar los fundamentos de las decisiones, independientemente de la admisibilidad. Se espera que, aunque la ampliación de los requisitos de admisibilidad pueda provocar un aumento de la actual carga de trabajo, esto pueda verse compensado de forma parcial por unos criterios de admisibilidad más claros que simplifiquen la evaluación de esta.

– Las enmiendas propuestas no aumentarán el número de posibles solicitantes de una revisión. Como en la actualidad, solo las ONG admisibles podrán presentar solicitudes para una revisión interna. La propuesta de la Comisión no prevé un cambio en los criterios de cualificación de las ONG, ni admitir la legitimación de las personas. Por tanto, ampliar la variedad de actos administrativos no supondrá necesariamente un aumento proporcional del número de solicitudes. Más bien, puede mejorar la capacidad de las ONG para establecer mejor las prioridades acerca de los casos sobre los que presentar solicitudes, dado que los criterios de admisión estarán más claramente definidos y habrá más tiempo disponible para elaborar solicitudes bien argumentadas.

– La propuesta amplía los plazos para gestionar las solicitudes de revisión, lo cual dará más tiempo a los servicios para procesarlas.

– Por último, aunque resulta esencial que ninguna decisión adoptada por las instituciones y organismos de la Unión Europea esté exenta del sistema de contrapoderes institucionales previsto en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, la jurisprudencia muestra que el TJUE permite a las instituciones y organismos de la Unión Europea un margen de apreciación considerable en cuanto a la decisión que adopten durante una revisión interna[51].

Se ofrecerá a los gestores de casos y las ONG orientación adicional sobre el procedimiento de revisión interna en virtud del Reglamento. También deberán revisarse los regímenes de trabajo interno de la Comisión a la luz de los nuevos requisitos resultantes de las enmiendas

[51] Véase la sentencia del Tribunal General de 15 de diciembre de 2016, T-177/13, ECLI:EU:T:2016:736, apartados 52-55 (confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2019, TestBioTech y otros/Comisión, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719).

propuestas, con el fin de minimizar los efectos negativos de la carga de trabajo adicional que con toda probabilidad seguirá a los cambios. Será necesario mejorar la eficacia y eficiencia de los procedimientos de revisión interna, por ejemplo:

– revisando si algunas adaptaciones de los procedimientos podrían aplicarse a determinadas categorías de casos, sobre la base de criterios como el número de casos similares, la novedad, la complejidad y el impacto, y

– proporcionando espacios de trabajo informáticos colaborativos, modelos, preguntas frecuentes y otras formas de orientación, asesorando a los gestores de casos, incluido mediante el intercambio de ejemplos de mejores prácticas para facilitar y normalizar la gestión y los resultados de los casos.

A pesar de estas iniciativas, habrá una carga administrativa adicional sobre la Comisión, incluidas algunas de sus agencias, pero esta podría mitigarse, en cierta medida, si se siguen las consideraciones anteriores. No obstante, está claro que los futuros impactos también se derivan del número real de casos y su distribución entre los ámbitos políticos. Aunque en este momento no es posible cuantificarlos, resulta necesario observar si existe un aumento general significativo de la carga de trabajo y de qué forma afecta esta a ámbitos políticos concretos. Por tanto, será necesario realizar un seguimiento constante de la evolución de la carga de trabajo, así como su distribución para permitir adoptar medidas en caso necesario.

5. OTROS ELEMENTOS

• A. Planes de ejecución y disposiciones sobre seguimiento, evaluación e información

La Comunicación adjunta describe otras medidas para facilitar la aplicación del Convenio en el ámbito del acceso a la justicia en materia medioambiental a escala nacional. Asimismo, se ofrecerá tanto al público como a las instituciones y organismos de la Unión Europea orientación adicional sobre el procedimiento de revisión interna en virtud del Reglamento, para ayudarles a adaptarse a los nuevos requisitos.

• B. Documentos explicativos (para las Directivas)

No aplicable.

• C. Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta

Artículo 1, apartado 1

El artículo 1, apartado 1 modifica la definición de acto administrativo del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento.

Ampliación de la revisión para incluir actos de alcance general

La enmienda amplia la definición de «acto administrativo» para garantizar que cualquier acto no legislativo adoptado por una institución u organismo de la Unión Europea que surta efectos jurídicamente vinculantes y externos y que pueda, debido a sus efectos, vulnerar el Derecho medioambiental en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), pueda ser a partir de ahora objeto de una revisión interna. No obstante, deben quedar excluidas las disposiciones de estos actos para las que el Derecho de la Unión Europea exija explícitamente medidas de ejecución a escala de la Unión o nacional. En consecuencia, en virtud de la nueva definición, una

medida puede ser objeto de revisión interna tenga o no un alcance individual o general. Hasta ahora, la definición solo incluía los actos de alcance individual.

Actos que incluyen medidas de ejecución

La ampliación de la definición pretende abarcar aquellas medidas no legislativas que corresponden a «actos reglamentarios» en virtud del cuarto apartado del artículo 263 del TFUE. Al hacerlo, la enmienda utiliza los elementos de jurisprudencia reiterada[52] sobre la noción de «acto reglamentario» en virtud del artículo 263 del TFUE.

Según el cuarto apartado del artículo 263 del TFUE, los afectados directamente pueden obtener del TJUE un control judicial de actos reglamentarios que hayan sido adoptados por instituciones y organismos de la Unión Europea y que no incluyan medidas de ejecución. La jurisprudencia del TJUE ha aclarado que, a efectos del cuarto apartado del artículo 263 del TFUE, no importa si las medidas de ejecución deben adoptarse a escala de la Unión Europea o nacional[53]. Asimismo, el Tribunal ha confirmado que, a efectos de esta nueva posibilidad introducida por el Tratado de Lisboa, los actos reglamentarios abarcan todos los actos de alcance general que no tengan la condición de actos legislativos[54].

En consecuencia, en virtud de la propuesta, aquellas disposiciones de un acto administrativo para las que el Derecho de la Unión Europea exija explícitamente medidas de ejecución a escala nacional no serían objeto de una revisión administrativa. En cuanto a dichas disposiciones, es posible interponer recursos ante las jurisdicciones nacionales, con acceso posterior al TJUE en virtud del artículo 267 del TFUE.

Para garantizar la coherencia con el párrafo cuarto del artículo 263 del TFUE, la revisión de dichas disposiciones de un acto administrativo para las que el Derecho de la Unión Europea exige explícitamente medidas de ejecución a escala de la Unión Europea puede solicitarse cuando se pida la revisión de las medidas de ejecución a escala de la Unión.

Con el fin de garantizar la seguridad jurídica, la nueva definición específica claramente que solo aquellas disposiciones del acto para las que el Derecho de la Unión Europea exige explícitamente medidas de ejecución a escala de la Unión Europea o nacional quedan excluidas del alcance de la revisión interna. Para determinar si existe este requisito, no se debe mirar al acto administrativo en su conjunto, sino a si las disposiciones impugnadas del acto administrativo implican medidas de ejecución. No es pertinente si otras disposiciones no relacionadas del acto administrativo implican o no medidas de ejecución. Pueden existir situaciones en las que algunas disposiciones del acto administrativo objeto de una revisión administrativa exijan medidas de ejecución, mientras que otras sean directamente aplicables. Por ejemplo, algunas disposiciones de un reglamento de la Comisión pueden ser directamente aplicables, mientras que otras pueden requerir medidas de ejecución a escala de la Unión Europea o nacional[55].

---

52 Véase la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, asuntos acumulados C-622/16P a C-624/16P, ECLI:EU:C:2018:873, apartados 28 y 29.

53 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión, C-456/13 P, ECLI:EU:C:2015:284, apartado 30.

54 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, asuntos acumulados C-622/16P a C-624/16P, ECLI:EU:C:2018:873.

55 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión, C- 274/12 P, ECLI:EU:C:2013:852.

En dichas situaciones, cuando la medida de ejecución nacional afecte a las disposiciones impugnadas del acto administrativo, las ONG solo pueden solicitar la revisión de la medida de ejecución ante las jurisdicciones nacionales. De forma similar, cuando la medida de ejecución a escala de la Unión Europea se refiera a las disposiciones impugnadas de un acto administrativo, las ONG deben esperar hasta que se adopte el acto de ejecución o, en caso de omisiones, hasta el momento en que hubiera tenido que adoptarse. En cambio, si las medidas de ejecución se refieren únicamente a disposiciones no relacionadas del acto, las disposiciones directamente aplicables del acto administrativo pueden impugnarse en la revisión administrativa en virtud del Reglamento.

Como resultado, una ONG dispondrá de diferentes posibilidades para los actos de ejecución que impliquen medidas de ejecución a escala de la Unión Europea, dependiendo de las disposiciones que desee impugnar.

Las ONG tendrán derecho a solicitar una revisión interna de aquellas disposiciones del acto reglamentario que no impliquen medidas de ejecución a escala de la Unión Europea.

No obstante, dado que se prevé una revisión interna con el fin de mejorar el acceso a la justicia en materia medioambiental, cuyo sistema de recursos se establece en el TFUE, y de conformidad con las posibilidades disponibles en virtud del artículo 263 del TFUE, las ONG no pueden realizar una solicitud de revisión interna directamente contra las disposiciones de actos reglamentarios que impliquen medidas de ejecución a escala de la Unión Europea.

En su lugar, como ocurre con cualquier otra persona u organización que acceda a la justicia en virtud del artículo 263 del TFUE, las ONG solo pueden presentar una solicitud en una fase posterior, cuando se adopte el acto de ejecución a escala de la Unión Europea[56]. Solo en ese momento se puede presentar una solicitud de revisión de aquellas disposiciones del acto no legislativo que impliquen la medida de ejecución.

Referencias al Derecho medioambiental

La enmienda elimina la frase «con arreglo al Derecho medioambiental» de la definición de acto administrativo. En su lugar, exige que el acto administrativo debe contener «disposiciones que, debido a sus efectos, puedan vulnerar el Derecho medioambiental en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f)». Esta enmienda debería interpretarse conjuntamente con el artículo 1, apartado 2, que específica que solo los actos u omisiones que vulneren el Derecho medioambiental de la Unión Europea pueden ser objeto de una revisión.

La enmienda se basa en la jurisprudencia aplicable, que ha interpretado la actual formulación del Reglamento a la luz de los objetivos del Convenio[57]. Aporta claridad y seguridad jurídica sobre el hecho de que cualquier acto administrativo que contenga disposiciones que puedan vulnerar el Derecho medioambiental de la Unión Europea puede impugnarse, independientemente de la base jurídica o el objetivo político del acto, como se exige en el artículo 9, apartado 3, del Convenio.

---

[56] Esto se debe a que no se podría interponer recurso ante el TJUE directamente contra aquellas disposiciones de actos reglamentarios que implican medidas de ejecución a escala de la Unión Europea. En consecuencia, las ONG (como ocurre con cualquier otra persona u organización) deben esperar a la adopción de la medida de ejecución a escala de la Unión Europea e impugnarla ante el Tribunal General, si consiguen demostrar que están legitimadas.

[57] Sentencia del Tribunal General (Sala Séptima) de 14 de marzo de 2018, TestBioTech/Comisión, T-33/16, ECLI:EU:T:2018:135, apartados 44 a 46.

Al mismo tiempo, la definición mantiene el vínculo entre el acto administrativo cuya revisión se solicita y los objetivos de la política medioambiental. Lo consigue permitiendo únicamente la revisión interna de aquellos actos que contienen disposiciones que, debido a sus efectos, puedan vulnerar el Derecho medioambiental de la Unión Europea en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento.

Artículo 1, apartado 2

Referencias al Derecho medioambiental

De forma similar al artículo 1, apartado 1, que modifica la definición de «acto administrativo», esta enmienda también elimina el requisito de «con arreglo al Derecho medioambiental» del párrafo primero del artículo 10, apartado 1, del Reglamento. Asimismo, la nueva disposición aclara que solo aquellos actos u omisiones que vulneren el Derecho medioambiental de la Unión Europea pueden ser objeto de una solicitud de revisión. Por tanto, la enmienda garantiza que la formulación del Reglamento refleje los requisitos del artículo 9, apartado 3, del Convenio.

Ampliación de plazos

El artículo 1, apartado 2 también modifica el segundo párrafo del artículo 10, apartado 1, con objeto de ampliar el plazo disponible para que las ONG introduzcan una solicitud de revisión interna de las seis semanas actuales a una propuesta de ocho semanas. Asimismo, modifica el artículo 10, apartado 2, con objeto de ampliar el tiempo disponible para que las instituciones y organismos de la Unión Europea respondan a una solicitud de revisión interna de las doce semanas actuales a una propuesta de dieciséis semanas.

Como consecuencia lógica de lo anterior, para los casos en los que una institución u organismo de la Unión Europea no pueda responder en un plazo de dieciséis semanas pese a la debida diligencia, el artículo 1, apartado 2, también modifica el párrafo segundo del artículo 10, apartado 3, con objeto de ampliar el tiempo total disponible para las instituciones y organismos de la Unión Europea para responder a una solicitud de revisión interna de las dieciocho semanas actuales a una propuesta de veintidós semanas.

Las enmiendas ofrecerían una ampliación de dos semanas para las ONG y de cuatro semanas para las instituciones y organismos de la Unión Europea. La ampliación para las ONG pretende mejorar la calidad de las solicitudes, mientras que la ampliación para las instituciones y organismos de la Unión Europea pretende mejorar la calidad y exhaustividad de la revisión. El tiempo adicional permitirá análisis más exhaustivos, que deberían derivar en una base empírica más sólida y unas justificaciones más claras presentadas en la decisión final sobre la revisión interna. De este modo, la ampliación también tendrá un impacto sobre el principio de buena administración y mejorará la confianza pública en los procesos de toma de decisiones de la Unión Europea.

2020/0289 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 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

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 192, apartado 1,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo[1],

Visto el dictamen del Comité de las Regiones[2],

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

(1) La Unión y sus Estados miembros son Partes en el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) 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 («el Convenio de Aarhus»)[3], cada uno con sus propias responsabilidades y obligaciones, así como otras compartidas en virtud del Convenio.

(2) El Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo[4] fue adoptado con el fin de contribuir al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus estableciendo normas sobre su aplicación a las instituciones y organismos de la Unión.

(3) En su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 11 de diciembre de 2019, titulada «El Pacto Verde Europeo», la Comisión se comprometió a considerar la posibilidad de revisar el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 para mejorar el acceso a las revisiones administrativas y los controles judiciales al nivel de la Unión por parte

[1] DO C , , p. .

[2] DO C , , p. .

[3] Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, DO L 124 de 17.5.2005, p. 1.

[4] Reglamento (CE) n.º 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, DO L 264 de 25.9.2006, p. 13.

de los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales ecologistas que tengan dudas sobre la compatibilidad de las decisiones que afecten al medio ambiente con el Derecho medioambiental. Además, se comprometió a tomar medidas para mejorar su acceso a la justicia impartida por los órganos jurisdiccionales nacionales de todos los Estados miembros; para tal fin, publicó una Comunicación titulada *Improving access to justice in environmental matters in the EU and its Member States* («Mejora del acceso a la justicia en materia medioambiental en la Unión Europea y sus Estados miembros»).

(4) Teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, así como las preocupaciones expresadas por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus[5], el Derecho de la Unión debería ajustarse las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre acceso a la justicia en materia medioambiental de forma que sea compatible con los principios fundamentales del Derecho de la Unión y con su sistema de control judicial.

(5) La limitación de la revisión interna prevista en el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 a los actos administrativos de alcance individual es el principal obstáculo para las organizaciones no gubernamentales ecologistas que desean recurrir a una revisión interna en virtud del artículo 10 de dicho Reglamento también en cuanto a actos administrativos con un alcance mayor. Por tanto, se debe ampliar el alcance del procedimiento de revisión interna previsto en el Reglamento para incluir actos no legislativos de alcance general.

(6) La definición de acto administrativo a efectos del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 debería incluir los actos no legislativos. No obstante, un acto no legislativo puede implicar medidas de ejecución a escala nacional contra las que las organizaciones no gubernamentales ecologistas pueden obtener protección judicial, incluido ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), a través de un procedimiento prejudicial en virtud del artículo 267 del TFUE. Por tanto, es adecuado excluir del alcance de la revisión interna aquellas disposiciones de dichos actos no legislativos para las que el Derecho de la Unión exija medidas de ejecución a escala nacional.

(7) Por motivos de seguridad jurídica, con el fin de excluir una disposición de la noción de acto administrativo, el Derecho de la Unión debe exigir explícitamente la adopción de actos de ejecución para dicha disposición.

(8) Para garantizar la eficacia, la revisión de dichas disposiciones de un acto administrativo para las que el Derecho de la Unión exige explícitamente medidas de ejecución a escala de la Unión también puede pedirse solicitarse cuando se solicite la revisión de las medidas de ejecución a escala de la Unión.

(9) El alcance del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 abarca los actos adoptados con arreglo al Derecho medioambiental. En cambio, el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus abarca las impugnaciones de actos que «vulneren» el Derecho relacionado con el medio ambiente. Por tanto, resulta necesario aclarar que la revisión interna debería llevarse a cabo con el fin de comprobar si un acto administrativo vulnera el Derecho medioambiental.

(10) Al evaluar si un acto administrativo contiene disposiciones que, debido a sus efectos, puedan vulnerar el Derecho medioambiental, resulta necesario considerar si dichas

[5] Véanse las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en el asunto ACCC/C/2008/32 en https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

disposiciones pueden tener un efecto negativo en la consecución de los objetivos de la política medioambiental de la Unión previstos en el artículo 191 del TFUE. Como resultado, el mecanismo de revisión interna también debería abarcar los actos adoptados en el marco de la aplicación de políticas de la Unión distintas a la política medioambiental.

(11) Con el fin de ofrecer tiempo suficiente para llevar a cabo un proceso de revisión adecuado, resulta apropiado ampliar los plazos previstos en el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 para solicitar una revisión administrativa, así como aquellos aplicables a las instituciones y organismos de la Unión para responder a dicha solicitud.

(12) Según la jurisprudencia del TJUE[6], las organizaciones no gubernamentales ecologistas que soliciten una revisión interna de un acto administrativo están obligadas a indicar los elementos de hecho o argumentos de Derecho esenciales que susciten dudas razonables al precisar los motivos de su solicitud de revisión.

(13) Dado que el objetivo del presente Reglamento, a saber, establecer normas detalladas para aplicar las disposiciones del Convenio de Aarhus a las instituciones y organismos de la Unión, no puede ser alcanzado por los Estados miembros, sino únicamente a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.

(14) El Reglamento respeta los derechos fundamentales y los principios reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Carta»), en particular el derecho a una buena administración (artículo 41) y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47). El Reglamento contribuye a la eficacia del sistema de revisión administrativa y control judicial de la Unión y, como resultado, refuerza la aplicación de los artículos 41 y 47 de la Carta, y, por tanto, contribuye al Estado de Derecho, consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

(15) Procede, por tanto, modificar el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 en consecuencia.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

El Reglamento (CE) n.º 1367/2006 se modifica como sigue:

1. El artículo 2, el apartado 1, letra g), se sustituye por el texto siguiente:

«g) “acto administrativo”: cualquier acto no legislativo adoptado por una institución u organismo de la Unión, que surta efecto jurídicamente vinculante y externo y contenga disposiciones que, debido a sus efectos, puedan vulnerar el Derecho medioambiental en el sentido de la letra f) del artículo 2, apartado 1, excepto aquellas disposiciones de dicho acto para las que el Derecho de la Unión exija explícitamente medidas de ejecución a escala de la Unión o nacional;».

2. El artículo 10 se modifica como sigue:

a) Los apartados 1 y 2 se sustituyen por los siguientes:

[6] Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2019, TestBioTech/Comisión, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719, apartado 69.

«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 de la Unión que haya adoptado un acto administrativo o, en caso de supuesta omisión administrativa, que hubiera debido adoptar dicho acto, debido a que este o la omisión vulnere el Derecho medioambiental.

Cuando un acto administrativo sea una medida de ejecución a escala de la Unión exigida por otro acto no legislativo, la organización no gubernamental también podrá solicitar la revisión de la disposición del acto no legislativo para la que se exige dicha medida de ejecución al solicitar la revisión de dicha medida de ejecución.

La petición se hará por escrito en un plazo máximo de ocho 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 ocho 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 de la Unión 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 dieciséis semanas a partir de la recepción de la solicitud.».

b) En el apartado 3, el párrafo segundo se sustituye por el texto siguiente:

«En cualquier caso, la institución u organismo de la Unión se pronunciará en las veintidós semanas a partir de la recepción de la solicitud.».

3. A lo largo del texto del Reglamento, las referencias a las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE) se sustituyen por referencias a las disposiciones correspondientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), introduciéndose los cambios gramaticales que resulten necesarios.

4. A lo largo del texto del Reglamento, incluido el título, la palabra «Comunidad» se sustituye por la palabra «Unión», introduciéndose los cambios gramaticales que resulten necesarios.

Artículo 2

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo	*Por el Consejo*
El Presidente	*El Presidente*