

# PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA: A EVOLUÇÃO RECENTE NA ESPANHA E EM ÂMBITO INTERNACIONAL

Carmen Plaza Martín<sup>1</sup>

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo

## RESUMO

Este artigo examina os avanços na participação pública que ocorreram recentemente no campo da proteção do meio ambiente em nível internacional e na Espanha. No vigésimo aniversário da assinatura da Convenção sobre acesso à informação, a participação do público no processo de decisão e acesso à justiça em matéria de meio ambiente, firmado em Aarhus, em 1998, sob os auspícios da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas, os progressos mais relevantes também ocorreram na esfera internacional. Em 2018, é assinado um novo acordo internacional que vai seguir seus passos na região da América Latina e Caribe: o Acordo de Escazu. A primeira parte deste trabalho concentra-se na comparação entre as disposições de participação pública desses dois instrumentos internacionais. No que diz respeito às novidades em Espanha, a segunda parte deste trabalho analisa as modificações feitas em termos de participação pública na Lei de Avaliação de Impacto Ambiental, bem como os desafios pendentes para avançar para uma participação efetiva. Finalmente, na terceira parte, ele percebe algumas importantes resoluções judiciais aplicando as disposições sobre participação pública em questões do meio ambiente. A análise destas novidades ressalta a crescente importância do direito de participação em questões ambientais e sua efetiva proteção judicial. No campo internacional, a comparação entre a Convenção de Aarhus e a Convenção de Escazú revela que, embora esta se inspire na estrutura e na abordagem da primeira, dará atenção especial aos problemas específicos da região para as quais ela foi projetada, como a igualdade de acesso à participação pública, bem como os desafios atuais, tais como o uso de novas tecnologias como meio de exercê-los. A

<sup>1</sup> Graduada e Doutora em Direito pela Universidad Complutense de Madrid (Prêmio Doutorado Extraordinário), Mestre em Direito Sindical pela mesma Universidade e LL.M. em Direito Comunitário Europeu pela Universidade de Essex (Reino Unido), onde se especializou em Direitos Humanos na Europa, e na contribuição do Direito do Trabalho da Comunidade Europeia na luta contra a discriminação de gênero.

Convenção de Aarhus é, no entanto, um pouco mais precisa na delimitação das condições de participação que devem ser respeitadas pelas autoridades públicas na tomada de decisões relativas a certas atividades que possam ter um impacto significativo no ambiente. No que diz respeito aos avanços na Espanha, em caráter normativo eles vêm impulsionados – mais uma vez – pela obrigação de transpor para a legislação nacional as modificações da Diretiva de Avaliação Ambiental da União Europeia. Finalmente, adverte que os tribunais espanhóis continuam desenvolvendo uma jurisprudência notável – não isenta de algumas lacunas – para fazer valer o direito de participação.

**Palavras-chave:** Acordo de Escazu; aplicação judicial; avaliação de impacto ambiental; avanços e desafios; Convenção de Aarhus; participação efetiva.

*PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA:  
LA RECIENTE EVOLUCIÓN A NIVEL INTERNACIONAL Y EN ESPAÑA*

*RESUMEN*

*Este trabajo examina los avances en materia de participación pública que han tenido lugar recientemente en el ámbito de la protección del medio ambiente a nivel internacional y en España. En el veinte aniversario de la firma 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, firmado en Aarhus en 1998 bajo los auspicios de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas, los progresos más relevantes han tenido lugar también en la esfera internacional. En 2018 se firma un nuevo acuerdo internacional que va a seguir sus pasos en la región de América Latina y el Caribe: el Acuerdo de Escazú. La primera parte de este trabajo se centra en una comparación entre las disposiciones en materia de participación pública de estos dos instrumentos internacionales. En cuanto a los novedades en España, la segunda parte de este trabajo examina las modificaciones operadas en materia de participación pública en la Ley de evaluación de impacto ambiental así como los retos pendientes para avanzar hacia una participación efectiva. Finalmente, en la tercera parte, se da cuenta de algunas importantes resoluciones judiciales aplicando las disposiciones sobre participación pública en materia de medio ambiente.*

*El análisis de estas novedades pone de relieve la creciente importancia del derecho de participación en materia de medio ambiente y de su tutela judicial efectiva. En la esfera internacional, la comparación entre el Convenio de Aarhus y el Convenio de Escazú revela que si bien este último se inspira en la estructura y enfoque del primero, va a prestar especial atención a los problemas específicos de la región para la que se ha diseñado, como la igualdad en el acceso a la participación pública, así como a retos actuales tales como el uso de las nuevas tecnologías como medio para ejercerlos. El Convenio de Aarhus es, sin embargo, algo más preciso en la delimitación de las condiciones de participación que han de respetar las autoridades públicas en la toma de decisiones relativas a ciertas actividades susceptibles de tener un impacto significativo en el medio ambiente.*

*Por lo que se refiere a los avances en España, a nivel normativo vienen impulsados –una vez más– por la obligación de transponer al ordenamiento nacional las modificaciones de la Directiva de Evaluación Ambiental de la Unión Europea. Finalmente, se advierte que los tribunales españoles siguen desarrollando una notable jurisprudencia –no exenta de algunas sombras– para hacer efectivo el derecho de participación.*

**Palabras clave:** *Acuerdo de Escazú; aplicación judicial; avances y retos; Convenio de Aarhus; evaluación de impacto ambiental; participación efectiva.*

## INTRODUÇÃO

Mais de duas décadas se passaram desde que 39 países europeus assinaram na cidade dinamarquesa de Aarhus, sob os auspícios da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, a Convenção sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça em questões ambientais. A Convenção de Aarhus, considerada até a data deste texto como a iniciativa mais ambiciosa para promover a democracia ambiental universal (BAN KI-MOON, 2014; PRIEUR, 1999), ao longo de todos estes anos, propiciou a notáveis mudanças regulatórias significativas nos Estados Partes, na União Europeia (desde que, por Decisão 2005/370/CE de 17 de fevereiro de 2005, sua celebração foi aprovada em nome da então Comunidade Europeia) e na Espanha (após sua ratificação em 29 de dezembro de 2004 como membro da União Europeia).

Este instrumento internacional, ratificado hoje por 47 países da Europa e da Ásia, é também uma referência fundamental para a adoção de instrumentos internacionais similares em outras regiões do nosso planeta. Este é o caso do recente Acordo Regional sobre acesso à informação, participação do público e acesso à justiça em questões ambientais na América Latina e no Caribe, assinado em 4 de março de 2018 na cidade de Escazú, na Costa Rica, com o apoio da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

O Acordo Escazú segue a abordagem da Convenção de Aarhus baseada em direitos subjetivos (os três direitos chamados “acesso”: direito de acesso à informação, participação pública e justiça em questões ambientais) e no fortalecimento dos princípios democráticos em prol da proteção do meio ambiente.

Em termos de participação, em particular, os requisitos e condições serão estabelecidos em grande parte semelhantes aos da Convenção promovida há vinte anos pela Europa, embora o Acordo Escazú também introduza novas disposições – como a participação em fóruns internacionais – e refletirá em seus artigos as necessidades e particularidades da região da América Latina e do Caribe – em alguns pontos muito diferentes daqueles do entorno europeu.

Por outro lado, na Espanha, modificaram recentemente as disposições sobre a participação pública, onde está a Lei 21/2013 de Avaliação Ambiental (a seguir LEA) pela Lei 9/2018, de 5 de dezembro. Como é analisado mais adiante, estas são modificações limitadas para garantir o uso de meios eletrônicos nos procedimentos de informação pública e consulta as Administrações Públicas e pessoas interessadas regulamentadas por esta Lei. Estas disposições são introduzidas com o objetivo de completar a adaptação da lei espanhola às disposições da Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que altera a Diretiva 2011/92/UE, relativa à avaliação do impacto de determinados projetos públicos e privados sobre o meio ambiente.

Finalmente, é importante destacar algumas decisões judiciais relevantes atendendo aos recursos interpostos por organizações não governamentais que denunciam a violação das disposições sobre a participação pública da Convenção de Aarhus e de seus regulamentos nacionais.

Neste marco, as disposições relativas à participação do Acordo Escazú são analisadas em primeiro lugar, comparando-as com as adotadas há vinte anos pela Convenção de Aarhus. Em segundo lugar, examina-se o marco

regulatório básico adotado pelo Estado espanhol para o cumprimento da Convenção, até que ponto as modificações introduzidas recentemente na Lei de Avaliação Ambiental pela Lei 9/2018 realmente sugerem um avanço e os principais desafios que o nosso estado ainda enfrenta para avançar em direção a uma participação pública mais efetiva na defesa do meio ambiente. Por fim, as principais decisões judiciais são examinadas aplicando as disposições em vigor neste âmbito. Juntamente com a revisão analítica das disposições dos tratados internacionais em questão e das normas estaduais adotadas neste âmbito, foram identificadas resoluções judiciais recentes de especial interesse para destacar os avanços e dificuldades encontradas na aplicação judicial das disposições da Convenção de Aarhus pelos Tribunais nacionais. Finalmente, as contribuições doutrinárias para o estudo deste assunto foram revistas.

## **1 DISPOSIÇÕES RELATIVAS À PARTICIPAÇÃO PÚBLICA DO ACORDO REGIONAL DE ESCAZÚ: NOVIDADES PRINCIPAIS**

### **1.1 O objetivo e o objetivo da Convenção de Escazú**

Em 4 de março de 2018, após praticamente seis anos de negociações, foi adotado em Escazú (Costa Rica) o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe.

O impulso para a negociação deste tratado tem sua origem imediata na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), na qual vários países da América Latina e Caribe (Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai) formularam uma “*Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio*”. Na conferência, os países se comprometeram a desenvolver e implementar um Plano de Ação 2012-2014, com o apoio da CEPAL como secretaria técnica, para avançar na obtenção de um acordo regional ou outro instrumento, solicitando que a organização estudasse a situação, as melhores práticas e quais as necessidades no que tange ao acesso à informação, participação e justiça em questões ambientais na América Latina e no Caribe (GÓMEZ PEÑA, 2018). Finalmente, após sua adoção, foi formalmente aberta a assinatura dos 33 países da América Latina e do Caribe em 27 de setembro de 2018 na sede das Nações Unidas em Nova York, coincidindo com o debate geral anual da Assembleia Geral

das Nações Unidas, destacando assim a sua importância para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

O Acordo de Escazú tem como objetivo “garantir nesta região a plena e efetiva implementação dos direitos de acesso à informação ambiental, participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões de meio ambiente, bem como a criação e fortalecimento de capacidades e cooperação, contribuindo para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável” (art. 1). Segue do mesmo modo que a Convenção de Aarhus, uma abordagem baseada em direitos subjetivos e no fortalecimento dos princípios democráticos para a proteção do meio ambiente. Ainda que, na sua exposição de motivos, faz apenas uma referência implícita à Convenção de Aarhus – ao reconhecer “os progressos feitos nos instrumentos internacionais e regionais” –, é evidente que há uma estrutura e conteúdo muito semelhantes aos da Convenção de Aarhus, articulando-se em torno dos três “direitos de acesso”: o da informação, participação e acesso à justiça (MÉDICI COLOMBO, 2018, p. 20-25).

Por outro lado, o texto do Acordo de Escazú também reflete as necessidades e particularidades da região, em alguns pontos muito diferentes das encontradas nas regiões europeias. Assim, e entre outros aspectos, o Acordo de Escazú incorpora o compromisso de orientar e acompanhar às pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade que encontram dificuldades especiais no pleno exercício dos direitos de acesso reconhecidos no Acordo (artigo 2.e e 4.5). Disposição esta que se adotada com o objetivo de contribuir com as desigualdades já profundamente enraizadas nesta região que podem vir a prejudicar sua aplicação. Inclui também uma disposição sobre o reconhecimento dos direitos de “Defensores dos direitos humanos em questões ambientais” a fim de garantir “um ambiente seguro e propício no qual pessoas, grupos e organizações que promovem e defendem os direitos humanos em questões ambientais possam agir sem ameaças, restrições e inseguranças” (artigo 9). Uma nova cláusula de indenização é assim incorporada para o benefício daqueles que agem exigindo o cumprimento da lei ambiental, a fim de protegê-los contra qualquer represália por sua atividade em defesa do meio ambiente – e cuja aplicação na prática pode depender do resto das disposições do Acordo em um contexto sociopolítico como o da América Latina e do Caribe.

O direito de participação pública é tratado no Artigo 7 da Convenção, que estabelece em geral, em sua seção 1, que cada parte deverá “garantir o direito de participação pública” e, para isso, “compromete-se a implementar uma participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais, com base em marcos regulatórios internos e internacionais”. É uma obrigação genérica cujo conteúdo será especificado nas seções a seguir nos termos que examinaremos adiante.

As disposições deste artigo único regulamentam tanto a participação nos processos de tomada de decisão relacionados a projetos e atividades, quanto as autorizações ambientais que têm ou podem ter um impacto significativo no meio ambiente (seção 2); como participação pública em processos de elaboração de políticas, estratégias, planos, programas, normas e regulamentos (seção 3). Isto é diferente da Convenção de Aarhus, em que o pilar da participação pública é composto de três artigos diferentes: artigos 6 a 8. Nestas disposições, a Convenção de Aarhus regulamenta as seguintes áreas com diferentes graus de precisão e exigência: participação na adoção de decisões relacionadas a determinadas atividades públicas ou privadas (Artigo 6); participação em planos, programas e políticas ambientais (artigo 7); e participação na elaboração de disposições regulamentares ou de instrumentos normativos juridicamente obrigatórios de aplicação geral (artigo 8°).

Em primeiro lugar, é de salientar que a Convenção de Aarhus inclui no anexo I uma lista exaustiva de atividades com impacto no meio ambiente, em relação às quais, em qualquer caso, os Estados devem garantir o direito de participação de acordo com o artigo 6°. Por outro lado, o Acordo Escazú simplesmente indica que a participação em atividades que tenham ou possam ter um “impacto significativo” deve ser garantida. Deixa assim, indeterminados os pressupostos em que, em qualquer caso, o direito de participação deve ser garantido, e às custas do que pode ser exigido pela legislação nacional, ou acordos internacionais sobre questões como avaliação de impacto ambiental ou autorização de atividades determinadas. Os estados que ratificarem o Acordo Escazú terão, portanto, uma margem de apreciação muito maior ao decidir em quais casos a participação pública é exigida, de acordo com as disposições estabelecidas a seguir.

## 1.2 Sobre as condições de participação

As seções 4 a 6 do Artigo 7 do Acordo Escazú dispõem sobre as condições mínimas de participação que cada Estado Parte no Acordo

deve respeitar em relação às decisões ambientais mencionadas em ambas as seções 2 e 3. Condições que fazem referência em grande parte às estabelecidas na Convenção de Aarhus nos nºs 3 a 8 do artigo 6º para as atividades específicas enumeradas no Anexo I da Convenção (e que se aplicam neste último Acordo apenas parcialmente à participação em planos, programas e políticas, por referência do artigo 7 às seções 3, 4 e 7 do artigo 6).

Assim, o trecho nº 4 do artigo 7º do Acordo de Escazú traz a luz o princípio da participação antecipada e eficaz, “desde as fases iniciais do processo decisório, de modo que os comentários públicos sejam devidamente considerados”. Princípio escrito em termos análogos ao artigo 6.4 da Convenção de Aarhus.

A obrigação de estabelecer “prazos razoáveis” para participação é estabelecida no artigo 7, parágrafo 5, como no artigo 6.3 da Convenção de Aarhus.

Na mesma toada, a secção 6 detalha as informações mínimas que devem ser fornecidas ao público “de forma efetiva, compreensível e oportuna, através dos meios apropriados” no âmbito de todo procedimento de participação: tipo ou natureza da decisão ambiental, autoridade responsável, procedimento previsto para participação com indicação de data e mecanismos previstos e autoridades públicas. Estes são requisitos parcialmente similares aos estabelecidos no artigo 6.2 da Convenção de Aarhus, embora a Convenção de Aarhus afirme que tal informação será fornecida ao “público interessado” (isto é, de acordo com o artigo 2.5 da Convenção de Aarhus, que “resulta ou pode resultar afetado pelas decisões adotadas” ou “quem tem interesse em invocar na tomada de decisões”) e não ao “público” como dispõe de forma geral o Acordo Escazú (definido no Artigo 2.d como “uma ou mais pessoas jurídicas e associações, organizações ou grupos constituídos por tais pessoas, que sejam nacionais ou estejam sujeitos à jurisdição nacional do Estado Parte”).

No que diz respeito aos processos decisórios relativos aos projetos e atividades referidos no nº 2 do artigo 7º (aqueles que tenham ou possam ter um “impacto significativo” sobre o meio ambiente), na seção 17 do mesmo artigo específico, alude de forma mais detalhada as informações que deverão tornar-se públicas e que também incluem: a) a descrição da área de influência e as características físicas e técnicas do projeto ou atividade proposto; b) a descrição dos impactos ambientais do projeto ou atividade e, quando apropriado, o impacto ambiental cumulativo; c) a descrição das

medidas previstas em relação a esses impactos; d) um resumo dos pontos anteriores “em linguagem não técnica e compreensível”; e) os relatórios e opiniões públicas das organizações envolvidas dirigidas à autoridade pública ligada ao projeto ou atividade em questão; f) a descrição das tecnologias disponíveis a serem usadas e dos locais alternativos para realizar o projeto ou atividade sujeita às avaliações, quando a informação esteja disponível.

Esta última disposição também é, em parte, um reflexo das estabelecidas no artigo 6.6 da Convenção de Aarhus, que estabelece um nível muito mais preciso de informações para as atividades e autorizações ambientais do Anexo I da Convenção, sujeitas à avaliação e autorização do impacto ambiental (e que menos ainda se aplica a medidas de planejamento ou regulação). No entanto, a Convenção de Escazú inclui como novidade a facilidade de acesso as informações sobre as “ações de monitoramento da implementação e dos resultados das medidas de estudo de impacto ambiental” (letra g), um aspecto essencial no caso de projetos e atividades submetidas a este instrumento de proteção ambiental.

Por fim, a seção 7 estabelece que o direito de participar inclui a oportunidade de apresentar observações por meios apropriados e disponíveis, e que o resultado do processo de participação será “devidamente levado em conta” pelas autoridades on-line, novamente, com o artigo 6.8 da Convenção de Aarhus.

### **1.3 Sobre os resultados do processo de participação**

No que diz respeito ao resultado do processo de participação, o Acordo Escazú, seção 8 do Artigo 7 estabelece que, uma vez tomada a decisão, o público será “devidamente informado do resultado e dos motivos e fundamentaram que tal decisão, bem como o modo como suas observações foram levadas em conta”. No que dispõe a convenção de Aarhus, neste ponto, o artigo 6.9 limita-se a exigir que o público seja “rapidamente informado”.

Além disso, o Acordo de Escazú incluem detalhes adicionais sobre a Convenção de Aarhus: em primeiro lugar, afirma que o público deve ser informado “da maneira em que suas observações foram consideradas”; e a obrigação de divulgar as decisões resultantes por vários meios é acrescentada na seção 9, que também deve incluir referências a ações administrativas e judiciais relevantes a aquilo que pode ser exercido pelo

público diante das situações em questão. Informações estas, que não estão descritas na Convenção Aarhus.

#### **1.4 Principais singularidades e novidades da Convenção Escazú**

A Convenção de Escazú inclui uma série de singularidades e novidades notáveis no que diz respeito à Convenção de Aarhus, que são o resultado, em alguns casos, dos desafios específicos que estão sendo planejados na América Latina e no Caribe; em outros desafios globais que surgirão no momento em que o Acordo foi negociado e, por fim, em algum momento nas deficiências observadas ao longo dos anos na Convenção de Aarhus.

Assim, o Acordo Regional para a América Latina e o Caribe prevê que as partes “promovam”, de acordo com a legislação nacional, “participação pública em fóruns internacionais e negociações em questões ambientais ou com impacto ambiental, de acordo com as regras de procedimento que cada fórum prevê para essa participação”, bem como a participação do público em instâncias nacionais para lidar com questões de fóruns ambientais internacionais. Este aspecto é, sem dúvida, de grande importância – dada a crescente relevância dos tratados e convenções internacionais e regionais no desenvolvimento das políticas e leis ambientais nacionais – não abordadas pela Convenção de Aarhus.

A Convenção de Escazú também presta especial atenção à diversidade dos países da região, impondo às Partes a obrigação de estabelecer as condições propícias à participação do público para se adaptar às características sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero do público (seção 10), bem como idiomáticas (seção 11). Também deve ser valorizado “conhecimento local, diálogo e interação de diferentes visões e conhecimentos, quando corresponder” (seção 13).

Por outro lado, exige não apenas que as autoridades públicas se esforcem para identificar e facilitar a participação do “público diretamente afetado por projetos e atividades que tenham ou possam ter um impacto significativo no meio ambiente”, também presta especial atenção à participação de “pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade” e ao respeito dos direitos dos povos indígenas e comunidades locais.

Assim, o Acordo Escazú prevê expressamente que cada Parte “encorajará o uso de novas tecnologias de informação e comunicação, tais como dados abertos, nos vários idiomas usados no país, quando corresponder”, ao mesmo tempo que fornece que a mídia eletrônica “será

usada de maneira a não gerar restrições ou discriminação para o público” (artigo 4.9). Faz referência, por um lado, às possibilidades e facilidades que as novas tecnologias oferecem para articular os processos de participação, enquanto a necessidade de evitar que a lacuna digital possa deixar de fora dos processos de participação à aquelas pessoas que não têm acesso fácil a tais tecnologias, aumentando assim as profundas desigualdades que ainda existem na região.

Este Acordo, que está aberto à adesão de todos os países desta região inseridos no Anexo I, já foi assinado por 16 países da América Latina e Caribe (entre os quais Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica Equador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai), e entrará em vigor, de acordo com o Artigo 22, a partir da data em que o décimo primeiro instrumento de ratificação ou adesão é depositado. É, sem dúvida, um passo fundamental para a realização do princípio 10 da Declaração do Rio em escala global, o que se soma ao que foi dado à Convenção de Aarhus há duas décadas.

## **2 NOVIDADES NORMATIVAS NA ESPANHA – OS DESAFIOS PENDENTES**

A Convenção de Aarhus e as diretivas adotadas pela UE no seu âmbito promoveram em Espanha a adoção da Lei 27/2006, de 18 de julho, que regulamenta os direitos de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em matéria de meio ambiente (em complemento a Lei 27/2006). Esta Lei, que adapta a legislação básica espanhola às obrigações assumidas ao ratificar a Convenção, declara na sua Declaração de Motivos que se pretende articular “meios instrumentais adequados” para que os cidadãos, individual e coletivamente, possam efetivamente participar da adoção de medidas destinadas a garantir as disposições do artigo 45 de nossa Constituição: o direito a todos de viver em um ambiente adequado para o desenvolvimento da pessoa, bem como o dever de preservá-la, através da colaboração ativa da sociedade no cumprimento do mandato dirigido aos poderes públicos de defender e restaurar o meio ambiente, contando com indispensável solidariedade coletiva. Participação que consagra nossa Constituição em geral no artigo 9.2 e no artigo 105 para o campo administrativo em particular, como um canal para maior transparência e sucesso na gestão dos assuntos públicos e democráticos da sociedade (PLAZA MARTÍN, 2018, p. 5).

Depois de mais de uma década, a novidade mais significativa em termos de participação ambiental no marco regulatório espanhol é a adoção da Lei 9/2018, de 5 de dezembro, que modifica, entre outras regulamentações ambientais, a Lei 21/2013 de avaliação ambiental com o objetivo de adaptar plenamente a legislação espanhola de base aos regulamentos da União Europeia (especificamente, às alterações que, na altura, introduziram a Diretiva 2014/52 / UE na Diretiva 2011/92 / UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação do impacto de determinados projetos públicos e privados sobre o meio ambiente).

No entanto, e como veremos nas seções a seguir, o ímpeto de medidas que respondem aos principais desafios enfrentados pela participação ambiental pública na Espanha permanece pendente.

## **2.1 A “novidade”: o uso preferencial da mídia eletrônica**

Quanto à participação, várias disposições da Lei 21/2013 (artigos 9.3, 21.4, 22.1, 28.4, 36.3 e 37.3) são modificadas para implementar o uso preferencial dos meios eletrônicos, a fim de “garantir a efetiva participação das pessoas” interessada em processos de avaliação ambiental”. Isso inclui, entre as obrigações gerais em relação à avaliação ambiental (artigo 9), uma terceira seção que estabelece que os trâmites de informação pública, e de consulta às Administrações Públicas afetadas e aos interessados aos quais dispõe esta lei, “serão realizadas eletronicamente e através de anúncios públicos ou outros meios apropriados que garantam a máxima disseminação aos cidadãos dentro dos municípios afetados e adjacentes”. Também é imposta a todas as Administrações Públicas a obrigação de adotar as medidas necessárias para garantir, no âmbito do processo de informação pública, que as informações relevantes sejam acessíveis eletronicamente ao público através de, pelo menos, um portal central ou pontos de acesso simples, ao nível da administração territorial correspondente.

A exigência de que as Administrações Públicas garantam que a documentação que deve ser submetida à informação pública tenha a máxima disseminação entre o público, utilizando meios eletrônicos, é então replicada em várias disposições da Lei: nos arts. 21.4, 22.1 e 28.4 em relação à avaliação ambiental estratégica; e nos arts. 36.3 e 37.3 em relação à avaliação do impacto ambiental estratégico. Conforme a sua Exposição de motivos, essas modificações “visam fortalecer o acesso público à informação e transparência”.

Da mesma forma, e em relação à notificação as pessoas interessadas e que devem ser consultadas no âmbito dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental de projetos, a quarta seção do artigo 9 reforça os meios de notificação quando essas pessoas são desconhecidas, exigindo que ela seja realizada (além de ser anunciada no “Diário Oficial do Estado” ou diário oficial correspondente), mediante a publicação de anúncios editais públicos, e quando apropriado, na página web das prefeituras afetadas. Para tanto, estabelece o período mínimo de exposição (trinta dias úteis) e, ainda mais peculiar e inovador, estabelece um “mecanismo de controle” para a referida exposição, exigindo que, uma vez transcorrido o prazo, os municípios devem se remeter ao órgão responsável ou, em último caso, para o órgão ambiental, “um certificado de exposição pública informando o local e período em que a documentação ambiental foi exposta”.

## 2.2 Avaliação: os desafios pendentes

Hoje, sem dúvida, é essencial garantir ao público em geral, às pessoas interessadas e às organizações ambientais, o fácil acesso à informação por meios eletrônicos, assim como a possibilidade de enviar às Administrações as suas observações e alegações nos procedimentos de avaliação ambiental pelos meios em questão. Esta é, no entanto, uma modificação regulamentar que, pelas razões expostas adiante, representa um modesto avanço *na prática*, e cuja aplicação deve ser realizada sem prejuízo em qualquer momento de grupos populacionais que não tenham acesso fácil a tais meios.

Em primeiro lugar, tais meios já haviam sido utilizados *de fato* por grande parte das Administrações Públicas, conforme disposto nos relatórios de conformidade apresentados pela Espanha às reuniões das Partes da Convenção de Aarhus: nesses relatórios, percebe-se – entre outros aspectos – de práticas administrativas relacionadas ao uso de novas tecnologias para facilitar a transparência e a participação precoce, destacando em especial a publicação nas páginas web de órgãos ambientais, principalmente estatais e autônomos, informações sobre os diferentes processos de participação. Mais especificamente, e na esfera do procedimento de avaliação ambiental – tanto dos planos quanto dos programas e projetos – a Administração Geral do Estado disponibilizou a documentação ambiental ao público, facilitando informações sobre o processamento de tramitação dos arquivos através do site do Ministério responsável pelas questões ambientais. (vide, por exemplo, o Relatório de Conformidade apresentado pela Espanha à

Sexta Reunião das Partes da Convenção realizada em Riga, Montenegro, de 11 a 14 de setembro de 2017, p. 28, seção 111). Não deixa de certo, por outro lado, que a sua introdução na Lei implica a transformação de uma prática administrativa numa obrigação legal para todas as Administrações Públicas, o que, sem dúvida, implica uma melhoria no marco normativo existente até agora.

Em segundo lugar, eles ainda estão pendentes para lidar com as principais deficiências e desafios que a Espanha enfrenta para alcançar uma participação pública verdadeiramente “efetiva” em questões ambientais, conforme exigido pela Convenção de Aarhus. Deficiências e problemas que se refletem – pelo menos uma parte deles – tanto nos relatórios de aplicação da referida Convenção elaborados pela Espanha, já mencionados, como nas resoluções adotadas em relação ao nosso país pelo Comitê de Conformidade da Convenção de Aarhus e Conferência das Partes. Alguns deles são descritos abaixo:

- Prazos suficientes para a participação: No Relatório de Aplicação apresentado pela Espanha à Sexta Reunião das Partes no Acordo (2017), afirma-se que “O período mínimo regulamentado nas leis setoriais para apresentar reclamações nos procedimentos sujeitos a intervenção ambiental, especialmente no EIA [Avaliação de Impacto Ambiental] e AAI [Autorização Ambiental Integrada] implica, na opinião de alguns cidadãos e parceiros sociais, insuficiente o volume dos arquivos e sua complexidade técnica” (pág. 26, apartado 119). Esta questão foi denunciada por ONGs ambientais perante o Comitê de Conformidade da Convenção de Aarhus em várias ocasiões, que emitiu várias declarações e recomendações a esse respeito, levando finalmente à Quarta Reunião das Partes (2011) para a adoção de Decisão IV/f sobre o cumprimento pela Espanha das obrigações da Convenção. Na referida decisão – aborda, por um lado, várias violações da disposição do Acordo pela cidade de Murcia durante o processamento de um projeto de urbanização de área residencial; e, por outro lado, a Administração da Extremadura e a Administração Geral do Estado no âmbito dos procedimentos para autorizar a instalação de três centrais termelétricas de ciclo combinado e uma refinaria de petróleo em Extremadura. Ao mesmo tempo, a Quarta Reunião das Partes constava que nem todas as medidas necessárias foram tomadas para pôr fim à violação das várias disposições da Convenção, incluindo aquelas relacionadas à participação do público, reiterando a referida decisão

a necessidade de “aumentar a conscientização”. às administrações e às pessoas a seu serviço para estabelecer prazos razoáveis para a participação do público nos processos de decisão” (ECE, *Decisão V/9k sobre cumprimento pela Espanha*, 1º de julho de 2011, ECE / MP.PP / 2011 / CRP.8, parágrafo 6).

- As limitações das comunicações através de novas tecnologias: Sendo sem dúvida essenciais para facilitar a participação através de novas tecnologias de informação, também é essencial combiná-los adequadamente com outros instrumentos convencionais de comunicação e com mecanismos e ações que garantam que a exclusão digital não diminua as possibilidades de participação dos segmentos populacionais que não têm acesso fácil a eles. Observe que, em relação a esta questão, o Comitê de Conformidade da Convenção de Aarhus declarou que quando o texto da decisão foi finalmente adotado por uma Administração após um processo de participação (neste caso foi o processamento de uma autorização pelo Governo da Catalunha) é publicado apenas no site do Departamento responsável pelo meio ambiente artigo 6.9 é violada (informação ao público uma vez que a decisão foi adotada seguindo o procedimento adequado). Em relação a tal infração, o Comitê recomendou que o Estado espanhol adotasse as medidas legislativas, regulamentares ou outras necessárias para assegurar que o público seja informado rapidamente sobre a decisão finalmente adotada não apenas através da Internet, mas também por outros meios, incluindo – mas não necessariamente único – aqueles utilizados para informar o público quando um processo de tomada de decisão é iniciado em conformidade com o parágrafo 2 do artigo 6 (vide UNECE, Compliance Committee, *Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/99 concerning compliance by Spain*, ECE/MP.PP/C.1/2017/17, p. 17). Não cumprimento, que também foi revelado na Sexta Reunião das Partes da Convenção (*Decision VI/8j Compliance by Spain with its obligations under the Convention, Excerpt from the addendum to the report of the sixth session of the Meeting of the Parties*, ECE/MP.PP/2017/2/Add.1, Montenegro 11-13 setembro).
- Escassa participação na prática: resta saber se a facilidade de comunicação através de meios eletrônicos com a Administração contribui, na prática, para um maior envolvimento e participação da sociedade nesses processos. Em qualquer caso, para resolver este

problema, que é sistematicamente identificado nos Relatórios do Governo da Espanha (vide, por exemplo, o Relatório de 2017 já citado, p. 28, seção 128) é necessário articular novas medidas proativas pelas Administrações, explorando outros canais que promovam uma interação real entre os cidadãos e a Administração a partir dos estágios iniciais do processo de tomada de decisão, que vão além dos procedimentos que até o momento têm sido usadas tradicionalmente (informação pública e consulta às partes interessadas), e que promovem uma verdadeira cultura de participação (VICENTE DAVILA, 2019, p. 8-10).

### **3 A APLICAÇÃO JUDICIAL DAS DISPOSIÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO MEIO AMBIENTE**

A aplicação das disposições da Convenção de Aarhus em matéria de participação pública dos tribunais, levanta questões de especial interesse quando as decisões sobre o ambiente são adotadas através de um procedimento composto, no qual envolve não só a administração espanhola, mas também Instituições da União Europeia. No entanto, os tribunais nacionais têm controlado o cumprimento das disposições da Convenção de Aarhus sobre a participação pública. Participação da qual a jurisprudência é considerada procedimento qualificado, cuja omissão implicará na nulidade da medida ou plano para tratar dos casos de violação.

#### **3.1 Procedimentos compostos envolvendo a Administração Nacional e a União Europeia**

Entre as decisões judiciais em que, ao longo de 2018, foram aplicadas as disposições sobre participação pública em matéria de meio ambiente, em especial, o julgamento da Câmara de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Federal (Quinta Seção) n. 1203/2018 de 12 de julho. Esta resolução coloca problemas de especial interesse em relação ao cumprimento do Artigo 7 da Convenção de Aarhus durante o processamento pelo governo espanhol do Plano de Transição nacional para grandes instalações de combustão (PNT), adotada em conformidade com a Diretiva 2010/75/UE relativa às emissões industriais (prevenção e controle integrados da poluição).

A Sentença desconsidera o recurso contencioso-administrativo apresentado pelo Instituto Internacional de Direito e Meio Ambiente da

Associação (IIDMA) contra o Acordo do Conselho de Ministros de 25 de novembro de 2016, que aprova o Plano de Transição nacional para grandes instalações de combustão (PNT). Este Acordo foi criticado, entre outras coisas, por ter evitado os requisitos de participação do público estabelecidos na Lei 21/2013 sobre avaliação ambiental e no Artigo 7 da Convenção de Aarhus.

A adoção do referido Plano permite, em conformidade com o artigo 32º da Diretiva 2010/75/UE, que durante o seu período de aplicação (de 1 de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2020) as instalações por ele abrangidas estão isentas de cumprimento valores-limite de emissão que lhes corresponderiam, de acordo com o nº 2 do artigo 30, do mesmo. Em conformidade com o artigo 32º, nº 5, da Diretiva, até 1 de janeiro de 2013, os Estados-Membros devem notificar a Comissão dos seus PNT para efeitos de avaliação e se a Comissão “não levantar objecções nos doze meses seguintes após recepção, o Estado-Membro em causa deve considerá-lo aprovado”. A Comissão também deve ser informada de quaisquer alterações subsequentes ao plano.

O IIDMA alegava em seu apelo que apenas a terceira versão do PNT foi submetido a um procedimento de consulta pública e apenas por um período de 21 dias, de 4 a 21 de dezembro de 2015.

Na decisão do Supremo Tribunal de Justiça demonstrou que o procedimento para o processamento do referido Plano era determinado pela aplicação do artigo 32º, nº 5, da Diretiva 2010/75 / UE, segundo o qual esses planos devem ser comunicados à Comissão para aprovação (e também comunicar qualquer modificação posterior). Percebe-se que, uma vez que a Espanha decidiu aplicar um Plano Nacional de Transição em aplicação da normativa, enviou à Comissão Europeia uma proposta de primeiro plano em 14 de dezembro de 2012, que a Comissão não aprovou por considerar necessário modificar em vários pontos para cumprir os requisitos estabelecidos na normativa 2010/75/UE (Decisão da Comissão 2013/1999/UE, de 17 de dezembro, relativa à notificação pelo Reino da Espanha do plano nacional transitório referido no artigo 32 da normativa 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, sobre as emissões industriais).

O segundo projeto apresentado pelo Governo espanhol, com as devidas modificações, deixou de estar sujeito a objeções; no entanto, porque a lista final de instalações do Plano foi modificada em novembro de 2015 (dado que algumas das organizações inicialmente abrangidas pelo referido plano

decidiram renunciar ao mesmo), o texto foi alterado novamente em 20 de novembro de 2015. Esse terceiro rascunho foi o que foi, finalmente, submetido à participação pública por um período que vai de 4 a 21 de dezembro de 2015, ambos inclusivos, pois, segundo a Administração, “A versão que foi considerada mais atualizada foi a que se ajustava a aquele sobre a qual a Comissão não havia formulado observações”.

O Supremo Tribunal rejeitou no seu acórdão que esta forma de proceder viola as disposições da Convenção de Aarhus, afirmando que “Não apenas o PNT foi submetido a informações públicas por meio de sua publicação no site do Departamento, mas também os comentários e observações feitos pelos diversos órgãos para os quais o Plano foi enviado para participação também foram levados em consideração” (FD 12).

Em sua motivação, ele também argumenta que “O acordo de Aarhus não se refere a um período específico para o processo de consulta pública, deixando-o à eleição dos Estados-Membros, pelo que se pode concluir que o processo de participação pública do PNT foi realizado em conformidade com a Lei 27/2006, de 18 de julho, que regulamenta os direitos de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em matéria de meio ambiente, que transpõe a referida Convenção para o nosso ordenamento jurídico”.

Finalmente, e em relação ao princípio da participação precoce, a Suprema Corte declarou que “A Convenção de Aarhus estabelece que a participação do público deve ter lugar quando pode ter uma influência real e dificilmente poderia ter sido exercida sobre um projeto que nem sequer foi aprovado pela Comissão”.

Deixando de lado a questão de saber se o prazo era razoável ou não (pelo qual teríamos que pesar a complexidade do Plano e o número de dias concedidos para sua análise – o que requer, em qualquer caso, conhecimento especializado – e para realizar as alegações subsequentes), a questão principal que, em minha opinião, suscita este acórdão está relacionada com o último argumento apresentado pelo Tribunal de Justiça para excluir que a obrigação de permitir que a participação se realize “cedo” e que o público não tenha sido respeitado no decurso do processo exercer uma influência real, conforme previsto no nº 2 do artigo 6º da Convenção de Aarhus.

De fato, o Artigo 6.2 da Convenção de Aarhus (também aplicável a planos e programas por referência ao Artigo 7) requer que “a participação pública comece no início do procedimento, isto é, quando todas as opções e soluções forem ainda possíveis e quando o público puder exercer uma

influência real”. Em conformidade com as disposições da Convenção de Aarhus, artigo 16.1 da Lei 27/2006, de 18 de julho, que regulamenta os direitos de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em questão de meio ambiente, exige em relação aos planos e programas que as Administrações Públicas, ao estabelecer ou processar os procedimentos que resultam da aplicação, assegurará porque “b) O público tem o direito de expressar observações e opiniões quando todas as possibilidades estiverem abertas, antes das decisões sobre o plano, programa ou disposição de caráter geral”.

No entanto, quando nos confrontamos com um procedimento administrativo composto como o deste caso, em que a Comissão Europeia deve aprovar as medidas propostas por um Estado Membro, pode-se entender que o Artigo 7 é respeitado em relação ao Artigo 6.4 da Convenção uma vez que um projeto de Plano tenha sido submetido à Comissão e tenha sido aprovado por aquela instituição da UE? Na minha opinião, no momento em que a Comissão aprova um plano em que as observações foram incorporadas e objeções feitas anteriormente por esta instituição europeia, e embora a aprovação formal definitiva pela administração nacional competente ainda esteja pendente, é dificilmente possível entender que “todas as opções e soluções estão abertas” – ou pelo menos “suficientemente aberto” para que o público possa exercer “uma influência real”.

No caso da PNT, em particular, também deve ser levado em conta que o referido Plano tinha vocação para ser aplicado desde 1º de janeiro de 2016 e que qualquer modificação substancial introduzida como resultado do processo de consulta teria que ser comunicada novamente à Comissão para aprovação”. É evidente que a participação do público não começou “no início do procedimento”, e as circunstâncias e os fatores que destacamos aqui põem em dúvida, na minha opinião, que “todas as possibilidades” estavam abertas naquele momento antes da aprovação definitiva, como requerido pelo Artigo 7 da Convenção.

Em resumo, parece lógico concluir que, no âmbito de procedimentos compostos, em que tanto a Administração Nacional como a Comissão Europeia operam no processo de tomada de decisões e, em especial, quando estes últimos têm de aprovar medidas propostas pelas autoridades nacionais, o princípio da participação precoce consagrado no Artigo 6.2 da Convenção de Aarhus exige que o processo de participação seja realizado antes que a Administração Nacional comunique às autoridades europeias

para aprovação, o plano ou as medidas que devem ou podem ser adotadas em execução de uma norma da União Europeia. Isso sem prejuízo às alterações que a Comissão Europeia possa exigir posteriormente, como exigido pela legislação da União. Caso contrário, o público dificilmente terá espaço para influência participando do processo.

### **3.2 Outros casos: “normalidade” na aplicação judicial das disposições sobre a participação do público**

Por último, vamos mencionar brevemente duas resoluções emitidas pelos Supremos Tribunais de Justiça que são exemplo de como têm sido exercido controle judicial sobre o cumprimento às disposições nacionais ou regionais com participação pública, por meio do qual o segundo pilar da Convenção de Aarhus é aplicada: (i) A primeira em que declara a nulidade da decisão da Administração de omitir os trâmites de participação pública estabelecidos pelo Real Decreto 815/2013 pelo qual o Regulamento de emissões industriais é aprovado; (ii) a segunda rejeitará o recurso interposto por uma associação de vizinhos contra o Plano Acústico Municipal aprovado pelo Município de Elche depois de declarar que a Administração cumpriu com as disposições de participação pública estabelecidas nos regulamentos específicos de ruído.

(i) O Superior Tribunal de Justiça da Galícia (Câmara de Contencioso Administrativo, Seção 2<sup>a</sup>) considerou em seu julgamento num. 370/2018 de 28 de junho, o recurso interposto pela Câmara Municipal de Pontevedra contra a Resolução de 22 de agosto de 2016 emitida pelo Ministério do Meio Ambiente e Planejamento Regional, em que se modificou o prazo de validade da autorização ambiental integrada concedido à Electroquímica do Noroeste, SAU para a produção de produtos químicos da indústria de cloro e álcalis por eletrólise. A Câmara Municipal baseou o seu recurso na violação do procedimento legalmente estabelecido para prosseguir com a modificação temporária operada, porque o processo de audiência não foi concedido à Câmara Municipal de Pontevedra e nem foi aberto nenhum procedimento de informação pública. O Tribunal declara nula a resolução do Ministério da Justiça, em conformidade com o artigo 62.2 da LPAC – então em vigor – porque “os procedimentos de informação pública e alegações e audiências foram interpostos, entre outros” (nesse caso regulamentado no Artigo 16 do Real Decreto 815/2013 que aprova o Regulamento de emissões industriais e desenvolvimento da Lei 16/2002, de 1º de julho, sobre prevenção e controle integrado da poluição).

(ii) Por outro lado, o Superior Tribunal de Justiça da Comunidade Valenciana (Câmara Contencioso Administrativo, Seção 1<sup>a</sup>) rejeitou em sua sentença nº 232/2018 de 29 de março o recurso levantado pela Associação de Pessoas Afetadas pelo Ruído Elche contra os acordos da Câmara Municipal de Elche em 23 de dezembro de 2013, que aprovou o Mapa Estratégico do Ruído de Elche e o Plano de Ação de Poluição Acústica do município; e o acordo de 30 de junho de 2014 que aprovou definitivamente o Plano Acústico Municipal (PAM). A Associação alegou, em primeiro lugar, que durante a elaboração do plano acústico municipal, a Câmara Municipal não cumpriu as garantias de participação ambiental estabelecidas no Decreto 97/2010, de 11 de junho, do Consell, que regulamenta o exercício do direito de acesso à informação ambiental e à participação do público em questões ambientais da Comunidade Valenciana.

Em sua sentença, a Corte considera que a participação nesta área é regida – por referência ao Decreto Autorial 97/2010 – pelos regulamentos específicos em questão de ruído (Artigo 24 da Lei 7/2002 da Generalitat e Proteção contra a Poluição Acústica, Artigo 15 do Decreto 104/2006, do Conselho de Planejamento e Gestão da poluição acústica), que a Administração aderiu a ele no trâmite e na aprovação do PAM objeto do recurso: ele emitiu um contrato submetendo o plano a informações públicas; expôs no portal municipal por um período de um mês; sentença publicada em um jornal de informação geral de grande difusão na província de Alicante; publicou normas no diário oficial da Generalitat; e conferiu um processo de audiência às principais associações afetadas pelo plano acústico municipal, incluindo a agora recorrente Associação de Pessoas Afetadas pelo Ruído de Elche, que fez alegações duas em duas ocasiões (FD 2º). Em segundo lugar, rejeita a alegação de que o PAM deveria ter sido submetido a um segundo processo de informação após as modificações introduzidas pela Câmara Municipal após o relatório da Diretoria Geral de Qualidade Ambiental – e que a Associação considera de grande importância e envergadura. Para tanto, o Tribunal declara que as disposições aplicáveis estabelecem um único processo de informação pública na aprovação do projeto de plano acústico municipal; para maior abundância, especifica que as modificações introduzidas pela Câmara Municipal após o relatório emitido pela DG de Qualidade Ambiental não foram modificações substanciais, e que a Associação de Pessoas Afetadas pelo Ruído de Elche tinha pleno conhecimento deles, que teve a oportunidade – e não o fez – para fazer alegações antes da aprovação final do MAP corrigido.

Tal pronunciamento parece deixar a porta aberta para, nos casos em que ocorrem modificações substanciais de tal natureza que possam questionar a eficácia do processo de participação pública. Em relação a essa questão, é necessário lembrar a doutrina sobre participação pública estabelecida pelo Tribunal Constitucional em sua sentença 28/2018, de 16 de fevereiro, na qual afirma:

A informação pública não é um mero procedimento no processo de preparação dos planos, mas essencial, devido ao impacto especial que os planos urbanos têm sobre a vida dos cidadãos. Isso resulta na necessidade correlativa de garantir o direito à participação pública no planejamento urbano, que resulta da regra do Estado – e que obviamente deve ser eficaz –, direito que é violado se o instrumento de planejamento for aprovado sem o correspondente processo de informação pública, e, também, quando modificações substanciais ao planejamento aprovado foram introduzidas sem este procedimento. Neste último caso, a participação também não é efetiva, no que se refere a um plano que não é aquele que contém as decisões que a Administração pretende adotar no instrumento de planejamento e sobre as quais ele deve permitir que a opinião pública seja expressa.

Tal declaração, no entanto, dispõe sobre a elaboração de planos urbanísticos, é sem dúvida igualmente aplicável no âmbito do planejamento ou decisão ambiental, e fundamental para garantir a aplicação eficaz das disposições da convenção de Aarhus em nosso Estado. Essas decisões judiciais mostram, sem dúvida, a importância que nosso sistema jurídico e nossos tribunais conferem a esses direitos processuais pela proteção do meio ambiente.

## CONCLUSÕES

A Convenção de Aarhus, sendo um acordo internacional regional, não está apenas promovendo a democracia ambiental nos países do continente europeu que a ratificou, mas também está servindo como referência em outras regiões do nosso planeta para a adoção de instrumentos internacionais semelhantes. O caso mais proeminente é o do Acordo Regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em questões ambientais na América Latina e no Caribe, assinado em 4 de março de 2018 na cidade de Escazú, na Costa Rica, com o apoio da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Este último Acordo, além de estender esses direitos em defesa do meio ambiente para uma região muito importante do nosso planeta, introduziu algumas melhorias e precisões em relação àquelas inicialmente estabelecidas na Convenção de

Aarhus, em áreas como a participação por meio de novas tecnologias, ou igualdade de acesso ao direito de participação. A Convenção de Aarhus, por outro lado, estabelece obrigações mais precisas relativamente à obrigação de submeter à participação do público as atividades susceptíveis de ter um impacto especial no ambiente enumeradas no seu Anexo I.

No que diz respeito à legislação espanhola, a Convenção de Aarhus significou, sem dúvida, um avanço na legislação espanhola em termos de participação pública e proteção do meio ambiente. As modificações mais recentes dos regulamentos básicos do estado vieram de mãos dadas, no entanto, com a modificação da Diretiva da União Europeia sobre Avaliação de Impacto Ambiental. Modificações que se limitam principalmente a incorporar a obrigação das Administrações de facilitar a participação do público através das novas tecnologias de informação e comunicação. No entanto, ainda existem lacunas e desafios significativos para alcançar uma participação.

Entretanto, a adoção de normas adequadas não é suficiente para alcançar uma participação cidadã “real e efetiva”. Os próprios relatórios de conformidade apresentados pela Espanha às reuniões das Partes na Convenção de Aarhus mostram que a participação do público nestes procedimentos continua sendo muito “escassa” e as decisões tomadas pelo Comitê de Conformidade da Convenção em relação à Espanha, ainda mostram áreas onde é necessário aumentar o esforço para cumprir devidamente as obrigações assumidas com a Convenção. Juntamente com a adoção de um marco regulatório adequado para responder às obrigações contratadas pelo Estado espanhol com a assinatura e ratificação da Convenção, é necessário continuar avançando na formação, conscientização e envolvimento não só de todos os cidadãos, mas das diferentes Administrações, em um modelo de desenvolvimento sustentável.

Por fim, a proteção judicial efetiva deste direito de participação é essencial para esse fim, e os tribunais geralmente contribuem decisivamente para essa tarefa.

## REFERÊNCIAS

BAN KI-MOON. Foreword. In: UNECE – UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *The Aarhus Convention: an implementation guide*. 2. ed. Genève: United Nations, 2014. p. 3. Disponível em: <[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf)>. Acesso em: 19 jul. 2019.

BÁRCENA, A. Prefacio. In: NACIONES UNIDAS. *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal, 2018. p. 7-9.

GÓMEZ PEÑA, N. El arduo camino hacia la implementación de la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. In: FARN – FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. *Informe Ambiental Anual 2018*, Buenos Aires: FARN, 2018. p. 365-380. Disponível em: <<https://www.iafonline2018.com/cap4>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

MÉDICI COLOMBO, G. El Acuerdo Escazú: la implementación del Principio 10 de Río en América Latina y el Caribe. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. 9, n. 1, p. 1-66, 2018.

OLMOS GIUPPONI, B. Fostering environmental democracy in Latin America and the Caribbean: An analysis of the Regional Agreement on Environmental Access sights. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, v. 28, n. 2, p. 1-16, 2019.

ORSO BORILE, G. Delineando a democracia ambiental: apontamentos sobre a participação popular e o Acordo de Escazú. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. 9, n. 1, p. 1-17, 2018.

PLAZA MARTÍN, C. La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. 9, n. 1, p. 1-70, 2018.

PRIEUR, M. La participation d’Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. *Revue Juridique de l’Environnement*, n. spécial, p. 9-29, 1999.

VICENTE DAVILA, F. La Ley 9/2018 por la que se modifica la Ley 21/2013 de evaluación ambiental: otra oportunidad perdida para avanzar hacia una participación real y efectiva. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 86, Sección “Comentarios de legislación”, 21 de enero de 2019.

Artigo recebido em: 05/10/2019.

Artigo aceito em: 07/19/2019.

**Como citar este artigo (ABNT):**

PLAZA MARTÍN, C. Proteção ao meio ambiente e participação pública: a evolução recente na Espanha e em âmbito internacional. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 16, n. 35, p. 11-35, maio/ago. 2019. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1543>>. Acesso em: dia mês ano.