



**Universidad
Europea**

TRABAJO FIN DE MÁSTER

**La participación pública en los procedimientos de evaluación
ambiental: un estudio comparado España-Costa Rica**

AUTOR: OSCAR RETANA MONTENEGRO

TUTOR: ANXO VARELA HERNANDEZ

GRADO EN MÁSTER UNIVERSITARIO EN DERECHO AMBIENTAL

Curso académico 2023/2024

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN

UNIVERSIDAD EUROPEA DE MADRID

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España -
Costa Rica

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España -
Costa Rica

**“La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio
comparado España - Costa Rica”**



**Universidad
Europea**

**AUTOR: Oscar Retana Montenegro
Documento: Trabajo Final de Máster
Titulación: Máster Universitario en Derecho Ambiental 2023-2024**

Costa Rica, 2024

Índice

Índice.....	7
Resumen.....	8
Abstract.....	8
Palabras clave.....	9
Key Words.....	9
Introducción.....	10
I. Capítulo 1. Estándares internacionales de participación pública en los procedimientos de evaluaciones ambientales.....	11
1.1. Antecedentes de los estándares internacionales.....	11
1.2. Actualidad de los Instrumentos internacionales.....	14
1.2.a. Instrumentos regionales europeos.....	14
1.2.b. El Acuerdo de Escazú.....	17
II. Capítulo 2. Análisis Comparativo: Costa Rica y España.....	22
2.1. Normativa sobre participación pública en evaluaciones de impacto ambiental en Costa Rica.....	22
2.1.1. Generalidades.....	22
2.1.2. Breve desarrollo normativo.....	24
2.1.3. Normativa vigente.....	25
2.1.4. Consideración de la normativa vigente en Costa Rica.....	29
2.2. Normativa sobre participación pública en evaluaciones de impacto ambiental en España.....	29
2.2.1. Generalidades.....	29
2.1.2. Breve desarrollo normativo.....	30
2.2.3. Normativa vigente.....	31
2.2.4. Consideración de la normativa vigente en España.....	34
III. Capítulo 3. Tendencias Jurisprudenciales.....	34
3.1. Evolución en Costa Rica.....	34
3.2. Evolución en España.....	39
IV. Conclusiones.....	44
V. Bibliografía.....	47

Resumen

Esta investigación desarrolla una comparativa de normativas regionales de Europa y América Latina; así como nacionales entre España y Costa Rica, sobre los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia ambiental, conocidos también como derechos de acceso. Se le brindará énfasis a la participación pública sobre los otros dos derechos de la triada.

Se evidencia en el desarrollo del trabajo que Europa tuvo un desarrollo primigenio en los derechos de acceso, y que el Convenio de Aarhus continúa vigente y pendiente de su efectivo cumplimiento. En el caso de América Latina, es apenas en el 2018 que entra en vigor el Acuerdo de Escazú, la primera normativa regional que regula estos derechos. De manera análoga, el ordenamiento jurídico español presenta mayor avance progresivo en brindar garantía a la triada de los derechos de acceso, mientras Costa Rica, a pesar de un robusto sistema jurídico y social de protección del medio ambiente, ha fallado en la última década en estar a la vanguardia a nivel regional, derivado de factores políticos y de la perspectiva de desarrollo económico.

Finalmente, la vigencia de la democracia ambiental es palpable al analizarse las acciones judiciales analizadas en la investigación, lo que evidencia que todavía es un ámbito jurídico con relativamente pocos antecedentes y que tenderá a aumentar la judicialidad de los derechos de acceso.

Abstract

This research develops a comparative analysis of regional regulations in Europe and Latin America, as well as national regulations between Spain and Costa Rica, on the rights of access to information, public participation, and access to justice in environmental matters, also known as access rights. Emphasis will be placed on public participation over the other two rights of the triad.

The development of the work shows that Europe had an early development in access rights, and that the Aarhus Convention remains in force and awaiting effective compliance. In the case of Latin America, it was only in 2018 that the Escazú Agreement,

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

the first regional regulation governing these rights, came into force. Similarly, the Spanish legal system presents a more progressive advancement in guaranteeing the triad of access rights, while Costa Rica, despite a robust legal and social system for environmental protection, has failed in the past decade to remain at the forefront at the regional level, due to political factors and the perspective of economic development.

Finally, the relevance of environmental democracy is evident when analyzing the judicial actions examined in the research, showing that it is still a legal field with relatively few precedents and that the judicialization of access rights is likely to increase.

Palabras clave: acceso a la información, participación pública, justicia ambiental, evaluación de impacto ambiental.

Key Words: access to information, public participation, environmental justice, environmental impact assessment.

Introducción

La presente investigación realiza un recorrido analítico de derecho comparado entre dos países: Costa Rica y España, en el marco de la participación pública dentro de los procedimientos de evaluación ambiental. Para ello, se revisa la normativa sobre participación pública en materia medioambiental, con énfasis en evaluaciones de impacto ambiental (EIA), así como la jurisprudencia del tribunal constitucional de Costa Rica y el Tribunal Supremo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para el caso español; todo ello bajo el paradigma sociocrítico y bajo criterios de investigación cualitativa. En el caso de España, se realiza una acotación sobre las disposiciones contenidas en Directrices u otros instrumentos normativos emanados de la Unión Europea, tal como el Convenio de Aarhus. De igual manera, han sido revisadas las últimas tendencias jurisprudenciales referida a la temática de participación pública en EIA. La revisión de artículos académicos y libros aportaron a la delimitación de los conceptos.

El objetivo general es el de establecer las semejanzas, diferencias y estado actual de la participación pública en los procedimientos de evaluación ambiental a nivel normativo y jurisprudencial en España y Costa Rica. La importancia de ello radica en que a nivel de ambas regiones continentales existen avances promisorios en materia de participación pública en materia medioambiental, pero ambos países, en específico, carecen de mecanismos de derecho interno para un uso efectivo de estos estándares internacionales.

I. Capítulo I. Estándares internacionales de participación pública en los procedimientos de evaluaciones ambientales

1.1. Antecedentes de los estándares internacionales

La participación pública en asuntos relacionados con el medio ambiente conforma uno de los pilares del nuevo paradigma del Derecho Ambiental del siglo XXI. El estado actual global de la emergencia climática obliga a que los diferentes actores sociales se involucren en la toma de decisiones en torno al ambiente, sobre todo las personas afectadas de manera directa o indirecta.

Siendo el Derecho la ciencia social que pretende justificar y analizar la regulación de la conducta social, emanada de una autoridad soberana para dirigir la convivencia colectiva y condicionada a los valores jurídicos y éticos de un lugar y momento determinado (Álvarez, 1995); es una característica propia su maleabilidad y transformación perenne. Bien decía Marx que, para comprender las relaciones jurídicas, hay que tener en cuenta las condiciones materiales de vida de la sociedad en que se desarrolla (Marx, 2010).

Las condiciones económicas actuales en la mayoría de los países, donde es hegemónico el modelo de economía de mercado, obligan a que los Estados exploten los recursos naturales e implementen el desarrollo de infraestructura a un ritmo vertiginoso. Esta realidad empuja a que el ser humano modifique el entorno circundante para la implementación de actividades con interés preponderantemente económico.

Dada la preocupación mundial respecto a la relación homo sapiens-medio ambiente, a nivel de la Comunidad Europea y, posteriormente del Sistema de Naciones Unidas se han plasmado las regulaciones con impacto global en aras de garantizar el goce a un medio ambiente equilibrado y un desarrollo sostenible.

Primeramente, en Europa, por medio de la Directiva 85/337/CEE del Consejo Económico Europeo, de 27 de junio de 1985, *relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente* (Comunidades,

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

1985)¹, se estableció un marco orientador para la evaluación de la repercusión de proyectos, antecedente directo de la EIA. La Directiva exponía en su numeral 6 inciso 2 y 3 sobre la disponibilidad de información al público derivadas de las implicaciones ambientales de los proyectos y las maneras en las cuales se podía difundir la misma². Además, su artículo 9³ indica que las decisiones relativas a proyectos debían de comunicarse al público, bajo las condiciones que los Estados debían prever. El espíritu de la norma se mantuvo y se ha ampliado su progresividad en la Directiva y otros corpus normativos vigentes hoy día.

A nivel global, el parteaguas de esta preocupación se materializa a partir de la Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano de 1972; pasando por la creación de Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Organización de Naciones Unidas (ONU), conocida como la Comisión Brundtland, la cual en 1987 emitió su famoso informe Brundtland, o bien “Nuestro Futuro Común”; y rinde frutos a nivel normativo con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (ONU, 1994), de 1992, en el cual se crea la piedra angular de la participación pública en las decisiones relativas al medio ambiente, derivado del Principio 10⁴ de la

¹ Esta directriz contiene elementos constitutivos de la EIA actual, ejemplo de ello es que el considerando sexto señala que la autorización de proyectos públicos y privados debe concederse después de una evaluación previa sobre los efectos en el medio ambiente.

² El Artículo 6, inciso 2 expone que los Estados procurarán que toda solicitud de autorización esté disponible al público, y que el público interesado cuente con la posibilidad de manifestarse antes de iniciar un proyecto. El inciso 3 señala que el Estado podrá definir los modos de la información a brindar y las consultas a realizar considerando las particularidades de los proyectos, lo que incluye que pueden delimitar la manera en la que el público puede ser informado, y pone como ejemplos la publicación de anuncios en periódicos y exponer planos, maquetas, etc.

³ El artículo 9 dispone que cuando se tome la decisión, las autoridades deberán poner a disposición del público: el contenido de lo resuelto con sus respectivas condiciones y las motivaciones de lo resuelto. Se da libertad a los estados para definir las modalidades para comunicar esto.

⁴ PRINCIPIO 10. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

Declaración; así como el Principio 17⁵ que expresa la obligación que deben de asumir los Estados en torno a la realización de evaluaciones de impacto ambiental.

Esta Declaración es el punto de partida a nivel internacional del instituto jurídico de la evaluación de impacto ambiental y de la participación pública en la gobernanza medioambiental como una de sus características inherentes. A partir de este esfuerzo normativo, a nivel global se generan cambios tanto a nivel regional como nacional, ya que el medio ambiente toma un papel preponderante en los planes de desarrollo tanto del norte como del sur global. Autores como Cabrera Medaglia (2014) han señalado que representan un punto de partida para el análisis de políticas, instituciones, leyes y el estado de los recursos naturales y el ambiente. Es a partir de la Declaración de Río que el medio ambiente toma un papel preponderante y transversal para los modelos de desarrollo económico a nivel global, sin importar ideologías o enemistades históricas, sino que se reconoce la importancia de un manejo sostenible para el beneficio de las generaciones presentes y futuras, en concordancia con el principio de equidad intergeneracional.

Posterior a la Declaración de Río con su impulso reformista, en Europa comenzó el auge por emitir las primeras directivas que vendrían a obligar a los estados a reformar sus sistemas normativos domésticos. Así, el “*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*”, conocido también como “*Convenio de Aarhus*” y firmado el 25 de junio de 1998, es el primer instrumento regional que regula los tres pilares de la normativa básica de la EIA de manera progresiva y garantista. Debido a su importancia y vigencia actual, será analizado más adelante.

⁵ PRINCIPIO 17. Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

1.2. Actualidad de los Instrumentos internacionales

1.2.a. Instrumentos regionales europeos

En Europa, posterior a la Directiva 85/337/CEE, se emite la Directiva 97/11/CE, la cual ampliaba el catálogo de proyectos de obligado sometimiento a EIA y que regulaba un mayor control y rigor procedimental. Esta Directiva introducía la fase de “*scoping*”, que consiste en una evaluación preliminar del proyecto, brindándole a la parte promovente indicaciones sobre el alcance y profundidad que debe de tener la EIA, señalando los impactos más significativos que han de considerarse y el modo en que estos deben ser tratados (Espigares, Tíscar y Gómez Sal, Antonio, 2018).

Posterior a esta Directiva, surge el Convenio de Aarhus⁶, que dispone la nueva visión de la participación pública en los instrumentos de EIA, cuyos principios se mantienen activos en el presente. Su artículo 1 define como su objetivo⁷ que los Estados parte deben de garantizar el derecho 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. Como se analizará en el capítulo 3, estos derechos, denominados como “derechos de acceso”, por su triple faceta de acceso a la información, participación pública y a la justicia, están interrelacionados entre sí, por lo que, al generarse conculcaciones a solo uno de ellos, se afecta la efectividad de algún otro.

Su artículo 6, denominado “Participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas”, contiene 11 incisos que explican los derechos de información y participación del público en actividades del medio ambiente. Los incisos 1 al 6 prevén el derecho a la información y los incisos del 7 al 11 el derecho de participación pública.

⁶ Vigente desde 17 febrero de 2005 en los países miembros de la Unión Europea. Decisión 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.

⁷ Artículo 1. Objetivo. 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 garantizará 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.

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

El inciso 2 manifiesta la obligación de informar al público de manera eficaz y oportuna al inicio del proceso, al menos sobre la actividad propuesta, la naturaleza de las decisiones o del proyecto, la autoridad pública encargada de tomar la decisión y el procedimiento previsto; que debe indicar las posibilidades que se ofrecen al público de participar, la fecha y el lugar de toda audiencia pública prevista y la autoridad pública a la que quepa dirigirse para obtener informaciones pertinentes.

Los incisos 3 y 4 disponen que se deben establecer plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones; y la participación del público debe darse al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real. El nivel de participación del público es un elemento que aún hoy en día genera debate y no ha sido satisfactorio para diversos actores sociales.

El inciso 6 establece que el público puede consultar de forma gratuita y deberán brindarse todas las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones. Parte de la información a brindar es la descripción del emplazamiento y de las características físicas y técnicas de la actividad propuesta; los efectos importantes sobre el medio ambiente; descripción del emplazamiento y de las características físicas y técnicas de la actividad propuesta, entre otros aspectos.

Los incisos 7 y 8 señalan que el público puede presentar sus criterios analíticos que consideren oportunos en relación con la actividad propuesta; así como que, en el momento de adoptar la decisión, se tengan debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público.

En cuanto al derecho al acceso a la justicia, el artículo 9 especifica los parámetros respectivos. El inciso 1 establece la potestad de que cualquier persona acuda mediante las vías recursivas adecuadas en vía judicial u otra, ante la deficiencia en la solicitud de información referida al artículo 4, de manera gratuita o poco onerosa.

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

Por su parte, el inciso 2 señala la potestad de interponer recurso administrativo o judicial por el fondo y forma, por cualquier decisión, acción u omisión relativa al contenido de lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio.

El inciso 4 dispone que los procedimientos recursivos deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, incluyendo reparación, si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo.

Por último, el inciso 5 promulga la obligación del establecimiento de mecanismos de asistencia apropiados encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia.

Debe recalcar el carácter de norma vanguardista del Convenio de Aarhus en cuanto a la participación ciudadana a nivel global, desarrollando la llamada democracia ambiental (Romeo Ruiz, 2020), y que ha sido el instrumento internacional que inspiró la redacción del Acuerdo de Escazú en América Latina. Posterior a la entrada en vigor del Convenio de Aarhus, sus principios fueron adaptados por el Reglamento (CE) no. 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2006)

Según la EUR-LEX (2023) el reglamento exige a organismos e instituciones de la Unión Europea que apliquen las obligaciones plasmadas en el Convenio de Aarhus. Algunas de estas disposiciones referente a la participación del público en el proceso de toma de decisiones en materia de medio ambiente, obligan a que los organismos e instituciones de la UE den al público oportunidades tempranas y efectivas de participar en la toma de decisiones relativa a programas o planes medioambientales. Incluye la estipulación de plazos para posibilitar las observaciones del público.

En cuanto al acceso a la justicia, el reglamento posibilita que organizaciones no gubernamentales (ONG) puedan hacer solicitudes de revisión interna, mientras cumplan con los requisitos señalados en el artículo 11 del Reglamento. Otros detalles como la

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

fijación de plazos para la realización de observaciones de parte del público o la contestación de éstas por parte de organismos e instituciones de la Unión Europea.

Finalmente, se encuentra vigente la Directiva 2014/52/UE, la cual modifica la Directiva 2011/92/UE. La reforma realizada en lo referente a participación pública se enfoca en el artículo 6 apartado 2, párrafo primero, indicando que la información destinada al público debe ser brindada vía electrónica y por medio de anuncios u otros medios apropiados en una fase temprana de los procedimientos de toma de decisiones medioambientales. Debe subrayarse que los medios apropiados deben responder además al contexto del público interesado. Por ejemplo, no es lo mismo realizar un procedimiento de EIA en una zona urbana a realizarlo en la isla griega de Íos, como sucedió en el caso del TJUE, C-280/18. Por tanto, los medios deben ser efectivos.

Además, se hizo una reforma del artículo 9, ampliando la obligación de informar a las partes, incluido al público, de la decisión de conceder o denegar la realización de la actividad, realizando sin demora y contemplando el contenido y los principales motivos para ello, incluido el proceso de participación pública.

1.2.b. El Acuerdo de Escazú

El 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, conocido como Acuerdo de Escazú, debido a que es el nombre del cantón en el cual se adaptó en San José de Costa Rica el 4 de marzo de 2018, y que entró en vigor el 22 de abril de 2021, sin ser Costa Rica uno de los países ratificantes a la fecha (CEPAL, 2022).

El organismo regional que impulsó su creación es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁸,

Este Acuerdo es el instrumento regional americano que establece los lineamientos de protección al medio ambiente de mayor progresividad y que recoge los estándares

⁸ La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo.

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

mínimos de protección a las personas defensoras del medio ambiente. En palabras del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, el acuerdo es el primer tratado sobre asuntos ambientales de la región y el primero en el mundo que incluye disposiciones sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (CEPAL, 2020, pág. 5).

Este instrumento consta de 26 artículos, siendo los más relevantes para nuestros efectos los artículos 1, 3, 4 al 8, en particular el artículo 7.

El artículo 1 enmarca el objetivo, el cual es garantizar la implementación en la región de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, en aras de contribuir a la protección de un medio ambiente sano para las personas y las generaciones presentes y futuras. Importante señalar que replica el objetivo del Convenio de Aarhus en cuanto a los derechos de acceso, y suma la protección a las personas defensoras de derechos humanos y el fortalecimiento de capacidades.

El artículo 5, referido al Acceso a la información ambiental, dispone de 4 subtítulos: Accesibilidad de la información ambiental, denegación del acceso a la información ambiental, condiciones aplicables para la entrega de información ambiental y Mecanismos de revisión independientes. Según la CEPAL en su guía de implementación del Acuerdo de Escazú, este artículo establece el contenido que define la “*transparencia pasiva*”, una característica del acceso a la información en el cual se debe proporcionar cuando cualquier persona la solicita (CEPAL, 2023).

En cuanto al primer subtítulo, accesibilidad de la información ambiental, el párrafo 1 establece que cada Estado parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad. Esto quiere decir que el principio para acceder a la información pública debe ser casi irrestricto, con excepciones al tratarse de propiedad intelectual o información considerada confidencial.

Los siguientes párrafos profundizan en las formas de garantizar el acceso a la información ambiental. El párrafo 2 indica que la información debe brindarse sin

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita; siendo esto importante ya que el derecho de petición no supone justificar su accesibilidad, sino que es válido y suficiente por el solo hecho de solicitarse.

Otros elementos de este párrafo es el deber de que el estado informe sobre el derecho a recurrir si se niega el derecho a la información y las formas de realizar dicho reclamo; y diferenciar el trato a personas o colectivos en situación de vulnerabilidad puedan recibir un trato acorde con sus condiciones particulares, en aras de impulsar el acceso y la participación en condiciones iguales. Lo anterior puede incluir brindar asistencia para formular peticiones de información y recibir respuesta. Para ello, debe pensarse en las dificultades que puede enfrentar personas interesadas de lugares lejanos de los centros de población, los pueblos indígenas o personas con discapacidad.

El segundo subtítulo, nombrado *denegación del acceso a la información ambiental*, estipula las excepciones por las cuales se puede rechazar la accesibilidad a la información. Esta denegación se puede realizar si hay excepciones expresas por la legislación nacional de cada estado parte, las cuales deben darse de manera justificada y mencionando el fundamento jurídico de dicha decisión. De igual manera, el párrafo 6 realiza una serie de excepciones las cuales son la puesta en riesgo de la vida, salud o seguridad de una persona; por razones de seguridad nacional y pública; cual hacer pública la información pueda afectar la protección del medio ambiente; y finalmente ante la generación de un riesgo claro sobre la ejecución de una ley o bien para prevenir o perseguir delitos.

El tercer subtítulo denominado *Condiciones aplicables para la entrega de información ambiental*, supone algunos elementos de forma para entregar la información. Así por ejemplo, se instituye que la entrega de la información deberá de realizarse en el formato solicitado o en su defecto, en el disponible; que se disponga la información en un plazo no mayor de 30 días hábiles o el plazo legal que disponga la legislación nacional; indicar a la parte peticionante que no cuenta con la información de manera célere y enviar la solicitud a la autoridad responsable; y que debe darse de manera gratuita, únicamente puede cobrarse por su reproducción y envío, con la posibilidad de excepcionar el pago a grupos en condición de vulnerabilidad. Usualmente las autoridades públicas suelen “dar

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

largas” para la entrega de la información, alegando motivos de desorganización burocrática, ante lo cual este apartado busca evitar.

El último subtítulo, designado como *Mecanismos de revisión independientes*, dispone que los estados deben de designar oficinas que promuevan la transparencia en el acceso a la información ambiental, así como ejercer de ente fiscalizador en el derecho de acceso a la información.

El artículo 6, llamado “*Generación y divulgación de información ambiental*”, consta de 13 párrafos. En este, se configuran las disposiciones de “transparencia activa”, el otro talante del acceso a la información, en cual el Estado debe hacer pública la información de manera proactiva, lo que conlleva una responsabilidad de “hacer” (CEPAL, 2023). Esto quiere decir que el Estado debe hacer esfuerzos institucionales, destinando recursos financieros y humanos para el cumplimiento de estas obligaciones.

Las obligaciones principales a revisar son las contenidas en los siguientes párrafos:

Párrafo i. Garantizar que las autoridades generen y difundan la información ambiental, conforme a los recursos disponibles. Según la guía de implementación, la información ambiental debe estar recopilada a nivel local, regional y nacional; y se publique en diferentes formatos de comprensión y vías de comunicación, tales como plataformas electrónicas u otras.

Párrafo ii. Impulsar esfuerzos reales para garantizar que la información ambiental sea reutilizable y esté disponible en formatos accesibles. Para ello, debe considerarse que los usuarios de esta información pueden usarla con fines comerciales y debe estar en formatos aptos para la reutilización.

Párrafo iv. Tomar medidas para establecer un registro de emisiones y transferencias de contaminantes, de manera periódica y actualización constante.

Párrafo v. Garantizar la comunicación inminente de toda la información relevante en caso de peligro apremiante para la salud pública o el medio ambiente, y antes de que se produzca el daño, además de obligarse a desarrollar e implementar un sistema de alerta

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

Párrafo x. Certificar que los usuarios y consumidores cuenten con datos sobre las cualidades ambientales de los bienes y servicios, para generar fortaleza en patrones de consumo y producción sostenibles.

Párrafo xi. Establecer y actualizar sistemas de archivo y gestión documental.

Párrafo xii. Adoptar las medidas necesarias para promover el acceso a la información sobre las operaciones del sector privado que esté en manos de entidades privadas.

En cuanto al artículo 7, denominado Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, cuenta con 17 párrafos.

Según la guía de implementación, el contenido sobre la participación pública en asuntos ambientales debe agruparse en 3 categorías primordiales: a) las que se aplican a todo proceso de toma de decisiones ambientales; b) las que son mandatorias de aplicar exclusivamente a los proyectos y actividades que podrían tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y c) las que se aplican de forma exclusiva a otros procesos de toma de decisiones de interés público. (CEPAL, 2023, pág. 143).

En particular, se puede resumir la importancia de este artículo como un proceso de 3 etapas de participación pública en la toma de decisiones ambientales, que tiene una incidencia antes, durante y después del proyecto.

Etapa 1. Antes.

- Divulgar al público y comunicar proactivamente la información relevante y necesaria.
- Disponer de condiciones adecuadas para que el público se pronuncie.
- Identificar a las personas o los grupos en condición de vulnerabilidad.
- Cuando se trate de actividades o proyectos que puedan tener un impacto considerable sobre el medioambiente, se debe identificar al público directamente afectado y brindar, como mínimo, la información especialmente relevante de ese impacto.

Etapa 2. Durante.

- Garantizar la participación del público desde las etapas iniciales.
- Establecer plazos razonables que promuevan la participación pública.
- Establecer canales para presentar observaciones por medios adecuados y contextualizados.
- Brindar apoyo o trato diferenciado a las personas o grupos en condición de vulnerabilidad
- Recibir y considerar el resultado del proceso de participación de manera adecuada.

Etapa 3. Después.

- Informar al público de manera proactiva y oportuna sobre lo resuelto.
- Comunicar sobre los motivos que fundamentan la decisión, así como la manera en la cual se tomaron en cuenta los criterios del público.
- Definir que lo resuelto y sus antecedentes sean públicos y accesibles.
- Brindar información sobre los recursos administrativos y judiciales pertinentes en caso de disconformidad, y habilitar la interposición de estas (CEPAL, 2023, pág. 144).

II. Capítulo II. Análisis Comparativo: Costa Rica y España

2.1. Normativa sobre participación pública en evaluaciones de impacto ambiental en Costa Rica

2.1.1. Generalidades

Para comenzar este capítulo, es necesario brindar algunas características de la República de Costa Rica. Se trata de un país ubicado geográficamente al sur de América Central, con una extensión territorial de 51 030 km², y una extensión marítima de 572 877 km², similar a la extensión territorial de España (García y Noguera, 2019). Su

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

Constitución Política es del año 1948, con reformas parciales considerables, pero manteniéndose bajo el modelo institucional y político de ese momento histórico, denominado como "*Segunda República*".

La incorporación de un catálogo amplio de derechos fundamentales y derechos humanos se ha realizado mediante la ratificación de instrumentos internacionales de Derechos Humanos y el control de convencionalidad derivado de la interpretación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Así, por ejemplo, la Sala Constitucional dispuso en un voto paradigmático sobre este tema:

"el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia de los otros instrumentos del Derecho Internacional, no tienen únicamente un valor superior a la Ley de acuerdo con el artículo 7º constitucional, sino que sus disposiciones, en la medida en que brinden mayor cobertura, protección o tutela de un determinado derecho, deben prevalecer por sobre éstos; lo anterior teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política." (Sala Constitucional, 2007)

Además, es usual que el país ratifique los convenios, acuerdos y normativa de distinta índole referente a derechos humanos⁹, debido a la larga tradición democrática que reposa en la reputación del país, siendo el primero de América Latina en abolir el ejército como institución permanente desde el año 1949.

En materia ambiental, los criterios de aplicabilidad de los instrumentos internacionales en el ordenamiento jurídico costarricense encuentran aún mayor cabida, según lo señala Peña Chacón, al señalar:

"En Costa Rica, de conformidad con el artículo 7 de la Constitución Política, los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tienen desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes. De conformidad con la reiterada jurisprudencia emanada de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, los

⁹ Algunos instrumentos referidos a derechos medioambientales son: Convención Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional, Convenio Marco de Cambio Climático Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas naturales de los países de América, Convenio para la Protección de la Capa de Ozono, Convenio de Diversidad Biológica, Convenio CITES sobre Comercio Internacional de Flora y Fauna Silvestre; entre muchos otros a nivel global y regional.

*instrumentos ambientales internacionales son de obligado acatamiento y gozan de plena ejecutoriedad, en tanto sus normas no precisen de mayor desarrollo legislativo, y, por ende, deben ser respetadas en tanto el rango normativo de aquellos es superior. Asimismo, los principios contenidos en Declaraciones Ambientales o “soft law” gozan igualmente de plena ejecutoriedad, y la normativa de rango inferior, llámese leyes, decretos y reglamentos, deben ser acordes a ellos. **Además, las regulaciones y principios contenidos en los Tratados y Convenios sobre medio ambiente, incluso los aún no ratificados por la Asamblea Legislativa, son de acatamiento obligatorio. De esta forma, es posible afirmar que los instrumentos internacionales ambientales suscritos por Costa Rica son legislación plenamente aplicable y de exigibilidad judicial directa***” (Peña Chacón, 2010) (el resaltado no es del original).

Pese a dicho criterio, que obedece a la interpretación del principio de progresividad en materia ambiental, ciertamente en Costa Rica durante los últimos 15 años ha habido un estancamiento en la evolución de la jurisprudencia constitucional en aras de la aplicación de los principios rectores del derecho ambiental, conforme a las obligaciones jurídicas existentes a partir de la obligación del ejercicio del control de convencionalidad. (ver capítulo 3 infra).

2.1.2. Breve desarrollo normativo

En Costa Rica, previo a la vigencia de la Ley Orgánica del Ambiente en 1995, que dispuso normativamente el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA) de manera general, existieron disposiciones similares. Este desarrollo normativo ha sido recapitulado por el Tribunal Contencioso Administrativo, que explicó:

*“En nuestro país la primera normativa de carácter legal que involucra este concepto es el Código de Minería, promulgado mediante Ley Número 6797. En el artículo ciento uno se contempla que “con el objeto de garantizar un aprovechamiento racional de los recursos nacionales y de proteger sus usos futuros, los concesionarios deberán efectuar estudios de **impacto ambiental de sus actividades, en forma previa y pública**. Estos estudios deberán ser efectuados por personal técnico calificado, mediante las normas suministradas por el Estado, y si los estudios se consideraran deficientes podrán ser rechazados por el organismo gubernamental de control.”. (...) Por otro lado, la Ley de Conservación de Vida Silvestre en el*

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

*numeral 26 establece la facultad de la: “Dirección General de Vida Silvestre del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas para otorgar permisos de importación de especies de Vida Silvestre. Toda solicitud para esos permisos deberá presentarse, ante esa Dirección, con una **evaluación de impacto ambiental la que, para los efectos de esta Ley, se considerará documento público y deberá incluirse los siguientes requisitos (...).**” Posteriormente, con la Ley de Hidrocarburos, se vino a establecer lo relativo a la protección ambiental, **estipulándose la obligación de realizar un Estudio de Impacto Ambiental para el desarrollo de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.**” (Tribunal Contencioso Adm, 2013) (el subrayado no es del original).*

Así entonces, tenemos que el Código Minería, Ley nro. 6797, vigente desde 4 octubre de 1982; la Ley de Conservación de Vida Silvestre, Ley nro. 7317, vigente desde el 7 diciembre de 1992; y la Ley de Hidrocarburos, Ley nro. 7399, de fecha 18 de mayo de 1994, como antecedentes normativos en Costa Rica del instituto jurídico de la evaluación de impacto ambiental.

2.1.3. Normativa vigente

Actualmente, a nivel legal mantienen vigencia la Ley Orgánica del Ambiente (LOA), ley nro. 7554, vigente desde el 13 de noviembre de 1995, la cual obedece al nuevo paradigma ambiental de finales del siglo XX, post Declaración de Río de 1992.

Algunos de sus principios se establecen en su artículo 2, tales como el derecho a un ambiente sano y ecológicamente sostenible y el correlativo deber de conservarlo al amparo del artículo 50 de la Constitución Política (inciso a); la obligación del Estado de velar por la utilización racional de los recursos ambientales, para proteger y mejorar la calidad de vida de los habitantes, así como propiciar un desarrollo económico y ambientalmente sostenible, lo que implica no comprometer las opciones de las futuras generaciones (inciso c); y el principio de “quien contamina paga”, lo que implica que los responsables de contaminar el ambiente u ocasionarles daños serán responsables de conformidad con las leyes y convenios internacionales (inciso d).

Estas disposiciones contienen el núcleo fundamental del derecho ambiental en Costa Rica, al cual debe sumarse al bloque de constitucionalidad la ratificación de instrumentos

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

internacionales de derechos humanos, así como declaraciones y convenios sobre el medio ambiente.

La LOA contiene en su capítulo IV la regulación expresa de la Evaluación de impacto ambiental, concretamente en los artículos 17 al 24. El numeral 17 define que es EIA para los efectos de la ley y el ordenamiento jurídico costarricense, de esta manera:

“Artículo 17.- Evaluación de impacto ambiental. Las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental creada en esta ley. Su aprobación previa, de parte de este organismo, será requisito indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos. Las leyes y los reglamentos indicarán cuáles actividades, obras o proyectos requerirán la evaluación de impacto ambiental.”

Según lo anterior, el artículo deja abierta la posibilidad de que otras leyes o bien reglamentos amplíen los parámetros para la realización de estas evaluaciones. Tal es así que se han creado Decretos Ejecutivos que regulan dicha actividad.

En cuanto a criterios de participación pública en las EIA contenidos en esta ley, el artículo 23 expresa que la información relativa a un expediente de EIA es de acceso público para cualquier persona u organización. De manera literal indica:

“Artículo 23.- Publicidad de la información. La información contenida en el expediente de la evaluación de impacto ambiental será de carácter público y estará disponible para ser consultada por cualquier persona u organización.”

No obstante, los interesados podrán solicitar que se mantenga en reserva información integrada al estudio, si de publicarse afectare derechos de propiedad industrial.”

Nótese que la única restricción o reserva informativa es la que corresponde por la afectación a derechos de propiedad intelectual. A nivel de la LOA no se cuenta con parámetros amplios de los derechos de acceso (información, participación y justicia), lo que obedece al momento histórico en el cual se promulgó, sea 1994 donde no existía el Convenio de Aarhus y mucho menos el Acuerdo de Escazú.

En cuanto a la reglamentación de la EIA, se cuenta con el Reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental, decreto ejecutivo N.º 43898-MINAE-S-MOPT-MAG-

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

MEIC (Reglamento N.º 43898), del 21 de diciembre de 2022, y vigente desde el 20 agosto de 2023.

Dicho reglamento deroga el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), N.º 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, el cual se encontraba vigente desde 2004. A pesar de esto, el nuevo reglamento se encuentra bajo estudio de una acción de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional¹⁰, debido a la alegada falta de criterios técnicos para catalogar que los proyectos de bajo impacto se considerarán a partir de los 1000 metros cuadrados en lugar de los 500 metros cuadrados establecidos en el anterior reglamento¹¹.

Ahora bien, el Reglamento N.º 43898 contempla en su capítulo IX la participación ciudadana, en los artículos 61 al 67. Para el análisis de los derechos de acceso para la participación ambiental se revisarán los más pertinentes.

Indica el artículo 61, sobre participación ciudadana, que se trata del conglomerado de mecanismos que canalizan la comunicación entre el desarrollador, la ciudadanía y la autoridad ambiental. El objetivo de la participación ciudadana es que las personas cuenten con información ambiental necesaria, adecuada y oportuna sobre la actividad, obra o proyecto a realizarse y sus posibles impactos. Lo anterior para actuar en defensa y protección del medio ambiente, posibilitándolos de realizar observaciones fundamentadas durante el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, las cuales serán incorporadas en el expediente y consideradas en la resolución final emitida por la SETENA¹².

Este artículo expone la obligación de disponer de la información ambiental suficiente sobre la actividad a desarrollarse para que la ciudadanía accione en la defensa y protección del medio ambiente, pudiendo realizar observaciones a ser valoradas en la

¹⁰ Tramitada bajo el expediente judicial 23-022240-0007-CO. La norma sigue en aplicación, ya que la interposición de una acción de inconstitucionalidad no suspende la eficacia y aplicabilidad en general de las normas.

¹¹ En un artículo de prensa, se indica: “sin ningún criterio científico, por lo que excluye muchos proyectos que sí debían pasar por los filtros de Setena, municipalidades y otros ministerios”, según expresaron los accionantes cuando presentaron su alegato. (Chacón Soto, 2024)

¹² SETENA son las siglas de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, órgano descentralizado del Ministerio de Ambiente y Energía encargado de la gestión de los EIA.

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

resolución final emitida por la autoridad nacional competente. Según lo establecido en el capítulo 1, lo expuesto tiene algunas carencias en cuanto a la definición de derechos de acceso. Así, el reglamento no indica que la información debe llegar a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y de manera comprensible o sencilla. Además, no señala que la accesibilidad deba garantizarse, así como procurar la gratuidad en el acceso a la información en materia ambiental, y omite indicar un plazo fijo o bien prudencial a efectos de que la ciudadanía se pronuncie.

En segundo término, el artículo 62 indica:

“Artículo 62.- Participación ciudadana en la Evaluación de Impacto Ambiental y seguimiento ambiental. *Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, tendrán la posibilidad de analizar, opinar, realizar consultas e interponer denuncias, en cualquier etapa del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, y de control y seguimiento.*

En el caso de las denuncias, oposiciones u observaciones interpuestas durante el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, serán consideradas en el acto final, según el artículo 22 de la Ley Orgánica del Ambiente. Cuando tengan lugar en la fase de control y seguimiento ambiental, se emitirá la resolución respectiva por parte de la SETENA.”

Al igual que lo señalado en el artículo anterior, el enunciado no especifica que la participación ciudadana constituya un derecho, lo cual incluso ha sido discutido en la jurisdicción constitucional (ver infra capítulo 3). Además, nótese que las denuncias, oposiciones u observaciones se evacuan hasta el acto final, siendo que la posibilidad de incidir en la decisión desde un inicio se torna poco realistas.

Para finalizar con el análisis del Reglamento N.º 43898, expone el artículo 65 sobre la audiencia pública de una actividad, obra o proyecto, que cuando una persona física o jurídica solicite a la SETENA la realización de una audiencia pública de información y análisis para un determinado proyecto, esta decidirá, tras una valoración técnica, si es necesario llevarla a cabo. En caso de determinar que no se celebrará la audiencia pública, la SETENA deberá establecer un mecanismo alternativo para recibir las opiniones del público.

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

Señala finalmente que la SETENA aprobará la solicitud de una audiencia pública, debidamente fundamentada y justificada, y considerando los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Indica el artículo que antecede, en su primer párrafo, que será decisión de la SETENA realizar o no la audiencia, bajo un análisis de necesidad, previa valoración técnica. Pese a que el párrafo segundo establece que la SETENA deberá fundamentar y justificar su decisión, no se establecen los parámetros para los cuales se establezca la obligatoriedad de audiencia pública, lo que podría dar un amplio margen de discrecionalidad a la administración para permitir ese mecanismo de participación. En el capítulo siguiente se analizará jurisprudencia nacional al respecto.

2.1.4. Consideración de la normativa vigente en Costa Rica

Pese a que hubo una evolución normativa en Costa Rica a partir de la Declaración de Río en 1992, lo cierto es que luego del inicio de los años 2000, no ha continuado ese ímpetu progresivo. Así, los instrumentos de evaluación de impacto ambiental vigentes a la fecha no han integrado los estándares mínimos contenidos en el Acuerdo de Escazú, siendo que los derechos de acceso, en especial el derecho a la participación ciudadana se encuentra diluido y poco firme, aspecto que será analizado infra en el capítulo siguiente.

2.2. Normativa sobre participación pública en evaluaciones de impacto ambiental en España

2.2.1. Generalidades

España es un país ubicado en la península Ibérica, con una historia documentada de civilizaciones desde hace más de 1500 años. Desde la ocupación musulmana hasta la dictadura franquista, pasando por su desempeño como potencia imperial desde el siglo XVI hasta mediados del siglo XIX, su historia es vasta tanto en la opulencia como en la carencia. Pese a ello, en la actualidad forman parte de la Unión Europea, de manera efectiva desde 1986 (Comisión Europea, sin fecha), lo que implica que debe aplicar la

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

normativa comunitaria en sus diversas modalidades, sea mediante convenios, reglamentos, directivas, decisiones, entre otros.

2.1.2. Breve desarrollo normativo

Como fue analizado en el capítulo 1, el Convenio de Aarhus es la norma europea de vanguardia sobre derecho a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia medioambiental en Europa, actualmente vigente.

A nivel interno, España aprobó la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente¹³, actualmente vigente. Esta ley vino a incorporar a nivel de derecho interno las disposiciones creadas a partir del Convenio de Aarhus, un año luego de su entrada en vigor en el país ibérico. En lo referente a la participación pública, contiene el Título III, Derecho de participación pública en asuntos de carácter medioambiental, con 4 artículos, numerados del 16 al 19. Pese a esto, en la exposición de motivos de la ley, se expone de forma clara que, para la regulación de otras modalidades de participación, se remite su regulación a la legislación sectorial correspondiente¹⁴.

En cuanto a los antecedentes de la EIA en España, se cuenta con al menos 2 normas que se comentan brevemente:

- A. Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (BOE, 1988).

Primer esfuerzo estatal español para regular el instituto de la EIA. No contiene regulaciones referidas a la participación pública en materia de EIA. Según Tíscar

¹³ Esta ley transpone las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, la cual responden a formas de participación pública embrionarias a las existentes posterior al Convenio de Aarhus.

¹⁴ Ver la exposición de motivos del Título III de la Ley 27/2006, donde explica que la regulación de otras modalidades de participación contempladas en el Convenio y en la legislación comunitaria, tales como la evaluación ambiental estratégica de ciertos planes y programas, así como la elaboración y aprobación de los planes y programas previstos en la legislación de aguas, se delega a la legislación sectorial correspondiente.

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

Espigares y Antonio Gómez Sal (2018, pág. 72): *“La llegada de esta nueva normativa a España fue un fruto de la adhesión de nuestro país a la entonces Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea) en junio de 1985.”*

B. Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos (BOE, 2008).

Este Real Decreto aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, otorgándole un carácter integrativo a la normativa que se encontraba en distintos cuerpos dispositivos, ya que varias modificaciones legislativas sectoriales dispersaban la regulación de EIA.

Desde el artículo 1, sobre el objeto, en su inciso 4, dispuso que debía de garantizarse una participación real y efectiva. El numeral 9 dispone el trámite de información pública y de consulta a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, señalando en su inciso 3 que el órgano sustantivo debe informar a las personas interesadas sobre su derecho a participar en el procedimiento de EIA, marcando que cuentan con un plazo no menor de 30 días para emitir observaciones y alegaciones.

2.2.3. Normativa vigente

Entrando de lleno al análisis nacional español, en los últimos 11 años en España han existido 2 instrumentos legales para la regulación de los EIA. Se trata de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (BOE, 2013), y la Ley 9/2018, de 5 de diciembre¹⁵, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Por tanto, la ley 9/2018 viene a reformar algunos artículos de la ley 21/2013, por lo que ambos instrumentos continúan vigentes.

La participación ciudadana se configura como principio orientador de la norma, en el artículo 2 inciso i). Pese a esto, el contenido desarrollado en la norma ha encontrado

¹⁵ Su denominación completa es Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

voces críticas, que señalan que es un simple formalismo y que la oportunidad de avanzar hacia un modelo integral de participación se ha perdido.

El numeral 5 establece las definiciones normativas, indicando que personas interesadas son aquellas definidas en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, y personas jurídicas sin fines de lucro, según las disposiciones de la Ley 27/2006, bajo una serie de requisitos¹⁶. Se evidencia que la reforma contiene disposiciones limitativas para la participación plena de los ciudadanos, ya que para las personas jurídicas se requiere 2 años de constitución legal, lo que podría influir en desalentar la conformación de estas figuras para defender el medio ambiente en alguna situación emergente. Además, pareciera que el criterio de cercanía geográfica es irracional ya que la problemática ambiental afecta a todas las personas al menos de manera indirecta, así confirmado por la ciencia ante la emergencia climática global.

El artículo 9 inciso 3, indica que existen obligaciones de publicidad para fomentar la participación, sea principalmente por vías electrónicas y anuncios públicos, posibilitando la utilización de otros medios. Una dificultad considerada es que ciertos segmentos de la población pueden no contar con las mismas facilidades de acceso y de uso de los medios electrónicos. Por ejemplo, población adulta mayor, personas en condición de pobreza, personas con discapacidad, entre otras.

El numeral 34 señala que desde las fases más tempranas del procedimiento de EIA debe implementarse trámites de consulta, y dispone un periodo de treinta días a efectos de realizar la consulta al público interesado, para la realización del documento de alcance. Este plazo es el mínimo señalado por la normativa, por lo que no hubo una consideración adicional para ampliar ese umbral.

¹⁶ Los requisitos son: i) Que tengan, entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por la evaluación ambiental. ii) Que lleven, al menos, dos años legalmente constituidas y vengán ejerciendo, de modo activo, las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. iii) Que, según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el plan, programa o proyecto que deba someterse a evaluación ambiental.

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

Después de concluir las actuaciones previas, el promotor debe hacer la presentación del proyecto, así como del estudio de impacto ambiental ante el órgano sustantivo. Este último tiene la obligación de someter estos documentos a un trámite de información pública a través del Boletín Oficial del Estado (BOE) y su sede electrónica correspondiente. La iniciación de la etapa de información pública corresponde al órgano sustantivo (artículo 36 LEA). Debe añadirse que el promotor no tendrá interacción de diálogo con el público, ya que no fue regulado así pese a ser sugerido por la Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental (Dávila, 2019, pág. 7)

En la fase de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), dentro del procedimiento ordinario, se deben considerar las alegaciones e informes recibidos a raíz de los trámites de consultas e información pública. Estos deberán ser tomados en cuenta durante el análisis técnico del expediente (artículo 40, incisos 3.b y 5). Hay un aspecto a considerar y señalado por Dávila (2019), quien indica que no se consideró la eventualidad de considerar a peritos independientes o asesores para asegurar la transparencia y objetividad del proceso. Lo anterior no deja de ser importante, ya que el diferenciar a personas expertas del público, significa brindarles un carácter técnico, el cual la autoridad competente debe de resignificar en el análisis de los informes.

Los resultados de las consultas públicas formarán parte de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), mediante un resumen del trámite de información pública y las consultas realizadas. Este resumen deberá indicar cómo y en qué medida se han considerado las alegaciones e informes recibidos durante dichos trámites (artículo 41 LEA).

Ahora bien, para algunos juristas españoles, las reformas pecan de ser deficientes. Para Dávila (2019), muchos aspectos de la participación no fueron analizados con la debida complejidad, y que respondían a deficiencias crónicas históricas, tales como poca transparencia, la inaccesibilidad a la información, los plazos irracionales, la restringida atribución del derecho a participar, y además de dificultades para incorporar a los varios colectivos afectados.

2.2.4. Consideración de la normativa vigente en España

El país ibérico muestra un avance normativo en cuanto a la regulación de los derechos de acceso, sienta que han transpuesto las directivas europeas y los criterios del Convenio de Aarhus, aunque se queda en un nivel básico. Pareciera que la metodología de participación en los procedimientos de EIA se limitan a cumplir con la exposición de la información de interés ambiental al público, pero las formas en las cuales se expone son a través de los medios oficiales, como el BOE, lo que evidencia en que se estipulen mecanismos formales de participación, pero sin un criterio de materializar el mismo.

III. Capítulo III. Tendencias Jurisprudenciales

3.1. Evolución en Costa Rica

Para un profuso análisis del derecho ambiental de Costa Rica, debe partirse de la examinación del bloque de constitucionalidad, que comprende el Derecho Ambiental Internacional, el Derecho Internacional de Derechos Humanos y el derecho de la Constitución. Debido a esto, es la jurisprudencia constitucional vertida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia la que es vinculante para la totalidad del sistema jurídico nacional, debido a su carácter *erga omnes* (Asamblea Legislativa, 1989).

Así, desde mediados de los años noventa, hasta el año 2013 aproximadamente, la Sala Constitucional tuteló de manera directa, amplia y progresiva la participación pública en materia ambiental, extendiendo esta a los procedimientos de EIA. El voto 2009-7540, por ejemplo, indicó referente a la realización de audiencia pública, pero limitando la participación libre de una ciudadana:

“...En este sentido, de la lectura del informe rendido, se desprende que si bien la recurrente, en la referida audiencia, “...hizo uso de la boleta para el uso de la palabra...”, lo cierto es que la autoridad accionada no tramitó un comentario suyo, debido a que éste se relacionaba con la administración de los rellenos sanitarios de La Carpio y Aserrí -y no, directamente, con el

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

proyecto objeto de la audiencia efectuada ese día.- Esa negativa, a juicio de esta Sala, es arbitraria e injustificada, pues si bien, en su intervención, la amparada no hacía referencia directa al proyecto “Parque de Tecnología Ambiental Galagarza”, lo cierto es que, por medio ésta, deseaba que se discutieran los resultados obtenidos por la empresa EBI en experiencias similares desarrolladas en otras comunidades, información que, sin duda alguna, resultaba de trascendencia para tener un panorama más amplio sobre los beneficios y perjuicios que puede conllevar un proyecto como el antes mencionado. En ese sentido, a criterio de este Tribunal, el derecho a la participación ciudadana no fue, verdaderamente, garantizado, pues al haber restringido las intervenciones de la tutelada, no sólo se afectó el derecho de opinión de ésta, sino el de los demás intervinientes en la audiencia, quienes vieron limitadas sus posibilidades de conocer más a fondo el tema en discusión” (Sala Constitucional, 2009).

El anterior razonamiento, por unanimidad, denota que existe una interpretación *pro personae* por parte del alto tribunal, ya que es plausible concluir que no permitir la libertad de expresión en la audiencia pública realizada, atentó contra la participación ciudadana, y que vulnera su derecho a la información y de otras personas para conocer sobre el caso en concreto con base en la experiencia de otros proyectos desarrollados por la empresa interesada.

Posterior a este voto, en el 2012 la Sala Constitucional resolvió una acción de inconstitucional en contra del artículo 24 del Reglamento de Procedimientos del Tribunal Ambiental Administrativo, que señalaba que las audiencias ante el Tribunal debían ser privadas. En el voto 2012-5593, de las dieciséis horas y cuatro minutos del dos de mayo del dos mil doce, la Sala indicó:

“el derecho de participación en materia ambiental es un derecho fundamental y un principio, protegido constitucionalmente, y que, como tal, impregna todo el resto del ordenamiento jurídico, en cuenta, toda la legislación, reglamentación y resto de normativa ambiental, aunque este no lo establezca expresamente. Derecho que se traduce en la obligación del Estado de facilitar, garantizar, permitir y brindar el acceso a la población en todas las instancias, incluso en los procedimientos administrativos y judiciales (en los términos del principio 10 de la Convención de Río), para que los miembros de la comunidad no sólo puedan ser testigos presenciales de un

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

determinado procedimiento sino también para que puedan ser parte y así "reaccionar" frente a la violación a su derecho al ambiente y con ello buscar la reparación de los daños. Ello pues, conforme al más reciente concepto de legitimación en materia ambiental, su derecho de acceso, de intervenir, de participar y de ser parte, no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas que pudiera ejercer según las reglas del derecho convencional, sino que, por tratarse de un interés difuso, tal derecho se difunde entre todos los miembros de una determinada categoría de personas que resultan así igualmente afectadas por los actos ilegales que los vulneran.” (Sala Constitucional, 2012)

Ante esto, debe resaltarse que, en ese momento, se consagraba el derecho de participación en materia medio ambiental como derecho humano, justiciable en la vía constitucional. De igual manera, expone que la legitimación activa corresponde a la naturaleza de un interés difuso, por lo que cualquier persona que se considere afectada puede interponer las acciones que busquen amparar estos derechos. Como corolario, la Sala resalta como el derecho de participación pública en materia ambiental impregna todo tipo de norma jurídica, sea ley, reglamento o bien otros tipos de normas.

Durante el año 2012 y hasta el año 2023, el Tribunal Constitucional presentó un retroceso jurisprudencial evidente para garantizar el cumplimiento de la participación pública como un derecho humano. El alto tribunal dispuso que la verificación de los estándares de participación pública debía de ser dilucidados en la jurisdicción contencioso-administrativa, según el voto 2017-17957 (Sala Constitucional, 2017):

“VIII.- Sobre las infracciones al principio de participación ciudadana en los procedimientos de evaluación ambiental. Los recurrentes aducen que las autoridades recurridas violentaron el principio de participación ciudadana, al no comunicar a los vecinos y posibles afectados sobre la construcción del proyecto y la evaluación ambiental realizada para dicho efecto. Ahora bien, sobre dicho punto, las autoridades de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental informan que el desarrollador del proyecto realizó un aviso el día 26 de agosto de 2015 en el periódico La República, en el cual hizo de conocimiento de la población que presentó el EsIA, ante esa Secretaría e invitó a la ciudadanía a presentar las objeciones que estimaran pertinentes. Además, realizaron una encuesta sobre la percepción del proyecto, por medio de la cual se determinó que

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

no se realizarían talleres participativos, al no percibirse la existencia de una oposición o conflicto social. (...) De este modo y, conforme con el precedente de cita, no le corresponde a este Tribunal Constitucional determinar si las actuaciones y conductas administrativas desplegadas (activas u omisas) por la SETENA en el caso concreto se ajustan o no al ordenamiento jurídico infra constitucional, todo lo cual, deberá ser cuestionado por los recurrentes en las vías de legalidad ordinaria respectivas.”

Este cambio de criterio sobre la justiciabilidad ordinaria de la participación pública en las EIA supone un obstáculo, además, para el acceso a la justicia de los ciudadanos, ya que el recurso de amparo es una vía expedita, gratuita, informal y sin riesgo de condenatoria en costas, en contraposición de la jurisdicción contencioso-administrativa, la cual requiere de patrocinio letrado, la duración de la gestión procesal tarda más de 3 años; y son de cuantía onerosa.

En cuanto a los mecanismos de participación y de información empleados por la empresa interesada, sea una publicación en un periódico de alcance nacional y la realización de una encuesta de percepción del proyecto, constituyen elementos de comunicación y socialización poco efectivos para cumplir el objetivo de informar y fomentar la participación pública. Los mecanismos tecnológicos actuales de la mano con el internet son herramientas que pueden echar mano a nuevos criterios para la participación de la ciudadanía (Romeo Ruiz, 2020). Incluso se debe echar mano de metodologías de inteligencia artificial vinculada con procesos de participación en democracia, que puedan ampliar el alcance y efectividad de los derechos ambientales.

En otro cambio de timón jurisprudencial, para el año 2023, se emite el voto 2023-11236, en el cual la Sala Constitucional anuló la resolución 2032-2022 de la SETENA, la cual otorgaba viabilidad ambiental a un proyecto de relleno sanitario. El objeto litigioso del amparo era obligar a que se hiciera nueva audiencia pública, ya que la realizada previamente había sido realizada hacía más de 10 años de la reanudación del proyecto. Al respecto, el Alto tribunal señaló:

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

“No obstante, en criterio de este Tribunal, exonerar de tal requisito (audiencia pública) a esa actividad, luego de 10 años o más de haber sido valorada tal situación por la población, resulta totalmente improcedente, pues lo razonable para la tutela concreta del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado reconocido en el artículo 50 de la Constitución, es que la audiencia pública establecida por el legislador en estos casos, deba realizarse en las condiciones del momento en el cual se desarrollará la actividad en cuestión, lo cual no se puede tener por cumplido en este caso, con una audiencia celebrada hace más de diez años. Es por ello que lo actuado por SETENA, al otorgar la viabilidad ambiental de un proyecto sin la celebración de una nueva audiencia, a pesar del tiempo transcurrido respecto de la audiencia anterior de este proyecto sin haber iniciado su funcionamiento, resulta violatorio al derecho reconocido en el referido artículo 50 de la Constitución”. (Sala Constitucional, 2023)

En vista del artículo 50 de la Constitución Política, que estipula el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, es que se hace necesario dar cabida al reclamo de la recurrente, vecina de una comunidad donde se pretendía instalar un relleno de tratamiento de desechos y considerando el antecedente de que la audiencia pública realizada data del año 2007. Pretender que dicha audiencia complemente el requisito de participación ciudadana para la viabilidad del proyecto, más de 10 años después, en el año 2021, se aleja del principio razonabilidad y proporcionalidad en materia ambiental.

El panorama actual de la tutela constitucional a la participación pública en las EIA permite prever que al menos se está retomando la interpretación progresiva y con enfoque de derechos humanos que se presentó en el periodo previo al año 2013. En momentos en que el país no ha firmado el Acuerdo de Escazú, al menos permite dar un respiro ante la influencia regresionista y pro-empresariado que había asumido el Tribunal Constitucional con anterioridad. Vale concluir indicando que esta sentencia tuvo un voto separado de 3 magistrados, quienes usan como fundamento jurídico la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Baraona Bray vs. Chile, del 24 de noviembre de 2022. (Corte IDH, 2022).

3.2. Evolución en España

La jurisprudencia de estudio en España corresponderá a sentencias del Tribunal Supremo, relacionado con la Sala de lo Contencioso, además del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con relación a otros países. Se ha enfocado en el Tribunal Supremo ya que es el tribunal con jurisdicción en todo el territorio nacional, constituyendo el tribunal superior en todos los órdenes, excepto el constitucional. A diferencia de Costa Rica, en España el contenido tutelado en la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, es competencia de la materia contencioso administrativo. En segundo término, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) realiza su control jurisdiccional sobre cada miembro de la comunidad europea, y una consecuencia de ello es la vinculariedad de sus fallos para el resto de los países mancomunados.

La primera sentencia revisada es del Tribunal Supremo número 5708/2023, del 21 de diciembre de 2023 (Tribunal Supremo, 2023). El caso refiere al permiso previo y de construcción de un parque eólico en Ponteceso, Galicia, cuya empresa promotora es EDP Renovables España, S.L.U. El Tribunal Superior de Justicia de Galicia, falló a favor de una persona física, y se anuló la autorización del parque eólico. El Tribunal Supremo detalló que debía aclararse si los informes sectoriales, necesarios para la evaluación de impacto ambiental, deben recibirse antes de someter el proyecto al proceso de información pública; por ser condición *sine qua non* para que la participación pública en esa fase inicial del procedimiento, cuando están abiertas todas las opciones, pueda considerarse real y efectiva, como exige la normativa indicada (Tribunal Supremo, 2023).

El segundo de los alegatos analizados es el de la reducción del plazo para emitir la información pública del procedimiento de evaluación ambiental, ya que el a-quo indicó que se redujo a la mitad, es decir de treinta a quince días.

En el análisis realizado sobre la Directiva 2014/52/UE, particularmente en su artículo 6 sobre participación pública, el Tribunal Supremo indicó que el numeral no establece explícitamente que las consultas a las autoridades deban realizarse necesariamente

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

antes del trámite de información pública para incluir la información obtenida de dichas consultas. El procedimiento debe permitir la participación del público en una fase anticipada, cuando todas las opciones están abiertas, y esta participación debe ser real y efectiva. Sin embargo, la directiva no especifica exactamente cuándo debe llevarse a cabo la información pública, ni que deba forzosamente realizarse después de las consultas a las autoridades. Es importante considerar que la directiva se limita a establecer los principios y disposiciones fundamentales de los procedimientos de evaluación ambiental de proyectos, sin imponer detalles específicos sobre los trámites, permitiendo así distintos desarrollos por parte de los Estados miembros.

El tribunal español de alzada realiza una interpretación literal de la normativa, indicando que no se puede presumir que las consultas a las autoridades se realicen previo al trámite de información pública, ya que la directiva 2014/52/UE no hace el mandato expreso del momento en el cual deba de realizarse. También subraya que la Directiva establece principios y disposiciones elementales, marcando mínimos orientativos para que sean los Estados parte los que decidan los parámetros exactos de regulación procedimental referido al procedimiento de EIA.

En cuanto a la norma estatal de LEA, el tribunal señaló que: “... *tampoco se impone de manera expresa que el trámite de consulta a las autoridades haya de realizarse necesariamente antes del trámite de información pública* (Tribunal Supremo, 2023).” En símil al análisis realizado conforme a la Directiva 2014/52/UE, no se puede extralimitar el análisis del juzgador sobre un supuesto normativo que no se manifiesta de manera clara y expresa.

En cuanto al segundo alegato de la reducción del plazo para emitir información pública del procedimiento de evaluación ambiental, el Tribunal Supremo dispuso:

“La participación del “público” y la de las “personas interesadas” son dos formas de participación de la sociedad en la evaluación ambiental que no son exactamente coincidentes. La información pública es una modalidad de participación ciudadana en la que el público interviene sin necesidad

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

de justificar la condición de interesado, como simple miembro de la comunidad, al ser el medio ambiente un bien de interés colectivo cuya protección a todos incumbe, no sólo a los poderes públicos. En cambio, la participación de las "personas interesadas" -en palabras de la LEA- o "público interesado" -en palabras de la Directiva- responde a la protección de un interés o círculo de intereses más específico que abarca a quienes se consideran interesados en el procedimiento administrativo y a las organizaciones ambientales, interés, individual o colectivo, que ha de justificarse" (Tribunal Supremo, 2023).

Recapitulando, el término “*público*” es cualquier persona particular, sin necesidad de justificante para demostrar ser parte interesada. La referencia de “*público o personas interesadas*”, le otorgan un carácter más solemne y demostrativo del interés particular que debe expresarse y probarse al verse afectado por una actividad, obra o proyecto modificante del medio ambiente.

Por tanto, el recurso de casación declara con lugar en lo interpuesto por la empresa y la Xunta de Galicia, siendo que se considera que el procedimiento de EIA se realizó en apego a la Directiva 2014/52/UE y a la Ley 9/2018, de 5 de diciembre.

Ahora bien, examinaremos 1 sentencia emitida por el TJUE. Se trata del asunto C-280/18, de 7 de noviembre de 2019. Como hechos fácticos, se trata de un proceso de autorización para la construcción de un complejo turístico en la isla de Íos, Grecia. Este proyecto incluye la construcción de un hotel con 249 plazas, una planta desalinizadora, playas artificiales y otras infraestructuras complementarias. La zona de edificación abarca aproximadamente 27 hectáreas, de las cuales más de 18 hectáreas estarían destinadas a construcción. Debido a la normativa griega y europea, el proyecto debía someterse a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

En agosto de 2013, se hace la convocatoria a consulta pública en un periódico local de la isla de Siros, situada a 55 millas náuticas de Íos, Esto ya que la legislación de ese país imponía que se tramitara en esa oficina regional, por lo que la consulta pública iba a realizarse en dicho lugar, lo que conlleva una movilización de varias horas en ferry, un servicio que no es diario y, además, oneroso.

Para setiembre del 2014, en la página web de la autoridad ambiental en Grecia, sea el Ministerio de Medio Ambiente, se publicó la resolución de autorización del proyecto, y daba plazo de 60 días para ejercer a los interesados su derecho de impugnación. El 19 de febrero de 2016, tres asociaciones y tres propietarios de inmuebles turísticos en la isla presentaron un recurso contra la autorización. Alegaron que no tuvieron conocimiento del proyecto hasta el 22 de diciembre de 2015, día en que comenzaron las obras. La autoridad recurrida indicó que el plazo de presentación del recurso fue extemporáneo.

El Estado recurrido hizo dos consultas de prejudicialidad, dividida en tres partes. La primera se refirió sobre si fue concordante con la Directiva 2014/52/UE la centralización de la realización de la fase participativa, en una sede regional y no en la local¹⁷. Al respecto, el TJUE estableció que cada miembro tiene libertad organizativa, según el principio de autonomía procesal; sin embargo, deben limitarse bajo principios de efectividad y de equivalencia hacia los administrados. Debe entenderse efectividad como facilitar el ejercicio de los derechos de participación pública, y, por ende, no imposibilitar la factibilidad de estos. Y el principio de equivalencia establece que los procedimientos no pueden ser menos favorables que aquellos que regulan situaciones similares de carácter interno¹⁸.

Sobre el particular, López Ferro indicó que el TJUE estableció que el canal de información empleado no daba garantía de que la información llegare razonablemente al público interesado. Igualmente, analizó que *“El artículo 6. 2 de la Directiva de EIA exige que se informe al público interesado de manera que este tenga la posibilidad de tener conocimiento en una fase temprana. (...) Y, para determinar la modalidad de la puesta a disposición de esta información, debe establecerse un equilibrio razonable entre el esfuerzo que supone para los miembros del público interesado el ejercicio del derecho de acceso y la carga que recae sobre las autoridades”*. (López Ferro, 2019)

¹⁷ Apartado 25.

¹⁸ Apartado 7.

Por tanto, la información debe ser expuesta obedeciendo a la razonabilidad de la recepción de la información, siendo que las autoridades no tengan una carga catalogada como excesiva u onerosa, en contraposición al esfuerzo que deba hacer el público interesado para poder participar en la toma de decisiones.

En igual sentido la sentencia argumentó sobre el lugar para la examinación de la información, ya que, si bien a las personas interesadas le supondría costos elevados de tiempo y transporte, las autoridades pudieron ejecutar jornadas de visita e información en la isla¹⁹.

En tercera posición, se analizó sobre el procedimiento en el cual se llevó a cabo la consulta. López Ferro consideró:

“lo relevante es resolver sobre si el procedimiento garantizó (o las autoridades públicas hicieron lo razonable por garantizar) en primer lugar, que el público pudiese conocer que se estaba llevando a cabo un proceso de toma de decisiones que le afectaba, que le podía afectar, o respecto del que podría tener interés. Y, en segundo lugar, si el procedimiento de participación permitía que el público participase de un modo real o efectivo, para lo que es requisito necesario poder acceder a la información del expediente, participar en las consultas que se efectuasen y formular alegaciones u otras aportaciones en el trámite decisorio que fuesen debidamente tenidas en cuenta por las autoridades competentes.”²⁰

La anterior cita, reitera la necesaria aplicación de los principios de efectividad y eficacia, siendo que las posibilidades de las personas interesadas deben considerarse de manera equitativa y que la disposición de los recursos públicos actúe de manera efectiva para garantizar la participación pública en la toma de decisiones en materia del medio ambiente.

¹⁹ Apartado 38.

²⁰ López Ferro. Óp. Cit., pág. 22.

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

En la segunda consulta de prejudicialidad se consulta sobre la publicación de la autorización del proyecto en internet y el plazo de 60 días dados luego de la comunicación en la página web del Ministerio de Ambiente se ajusta al Derecho de la Unión.

El apartado 58 de la sentencia señaló que los hechos concurrentes para la participación, generara que, aunque se estableció un plazo prudente para acceder a la justicia, un obstáculo desproporcionado para la participación ciudadana. Esto ya que el público interesado debe estar informado desde el inicio del proceso de EIA, siendo condición *sine qua non* para el cumplimiento de la Directiva de EIA.

La tutela que realiza la Unión Europea por medio del TJUE, así como la tutela jurisdiccional por parte del Tribunal Supremo a la participación pública en las EIA, partiendo de los casos analizados, muestran la interpretación literal de la Directiva EIA, siendo que no toman el atrevimiento de disponer criterios extralegem o bien restrictivos hacia los derechos de las personas interesadas.

IV. Conclusiones

La presente investigación, luego de un análisis comparado de los instrumentos regionales de América y Europa, normativa vigente en Costa Rica y España y sentencias vinculantes para ambos países, es plausible concluir:

PRIMERA. El derecho a la participación pública, junto con el acceso a la información ambiental y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, son los tres pilares en los cuales se asentaron el Convenio de Aarhus y el Acuerdo de Escazú, indispensables para obligar a los estados a la protección efectiva del medio ambiente en Europa y América, y garantizar el cumplimiento de derechos humanos y fundamentales en relación con el ambiente. Los derechos de acceso se encuentran interrelacionados entre sí, por tal razón la conculcación de alguno de ellos puede perjudicar el disfrute de otro.

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

SEGUNDA. Constituye un imperativo categórico que las nuevas ciudadanías se vinculen con la vida en sociedad en relación con el medio ambiente, exigiendo a las autoridades locales, regionales y nacionales que se cumpla nuestro derecho a ser oídos y a participar. En un mundo sumido en la crisis del capitalismo tardío (con algunos jefes de estado promoviendo el anarcocapitalismo), no debe haber otra solución que no sea la profundización en la democracia real, lo que implica la recuperación del papel de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

TERCERA. Siendo el derecho a un ambiente ecológicamente equilibrado un derecho fundamental y un derecho humano, en aras para garantizar el derecho a la salud y bienestar de las personas, y en concordancia con el artículo 45 de la Constitución española y el 50 de la Constitución de Costa Rica; es menester que las personas deben tener acceso a la información, involucrarse en la toma de decisiones y poder acceder a la justicia en materia medioambiental. Para ello, los estados deben de ratificar estos estándares y además adecuar su normativa interna para su ejercicio real y adecuado por parte de sus ciudadanos.

CUARTA: La normativa española ha incorporado los estándares del Convenio de Aarhus y de la Directiva 2014/52/UE, sin incorporar mayores avances a los mínimos establecidos en estos instrumentos. Las Comunidades Autónomas tienen además la responsabilidad de incorporar a sus regulaciones estas disposiciones, considerando la aplicación de los principios de efectividad y equivalencia en las disposiciones de los derechos de acceso, según lo resuelto en el caso analizado del TJUE.

QUINTA: En cuanto al ordenamiento jurídico costarricense y su aplicación, el país tiene una oportunidad para ratificar el Acuerdo de Escazú y aunarse a los esfuerzos para garantizar a sus habitantes una herramienta de democracia ambiental progresiva y participativa. En un contexto global de emergencia climática, la ciudadanía debe ser sujeto de derechos a nivel nacional y dignificar su rol de vinculación con el ambiente.

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

En definitiva, los instrumentos regionales tanto de América Latina y Europa constituyen el parteaguas normativo que pretenden obligar a los marcos jurídicos de Costa Rica y España a estandarizar los derechos de acceso a la información participación pública y acceso a la justicia en materia medioambiental hacia una garantía de democracia participativa. La puesta en práctica por parte de ambos estados se encuentra lejos de ser satisfactoria, siendo España que muestra un avance mayor en razón de ser parte del Convenio de Aarhus desde el 2005, en contraparte con la situación de Costa Rica, país que no ha ratificado el Acuerdo de Escazú.

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

V. Bibliografía

Álvarez, M. I. (1995). *Introducción al Derecho*. México. McGraw-Hill, 1995. Pág. 61. (Primera ed. ed.). México: McGraw-Hill.

Asamblea Legislativa (1989). *Ley de la Jurisdicción Constitucional*. Disponible en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=38533, revisado en 19 setiembre 2024.

Cabrera Medaglia, J. A. (2014). *El impacto de las declaraciones de Río y Estocolmo sobre la legislación y las políticas ambientales en América Latina*. Revista De Ciencias Jurídicas, (100), pág. 303.

Chacón Soto, Vinicio. “*Procuraduría coincide con ambientalistas en que reforma al reglamento de Setena carece de fundamento técnico*”. Semanariouniversidad.com. Recuperado el 4 de octubre de 2024, de <https://semanariouniversidad.com/pais/procuraduria-coincide-con-ambientalistas-en-que-reforma-al-reglamento-de-setena-carece-de-fundamento-tecnico/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *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 (LC/PUB.2018/8/Rev.1)*, Santiago, 2022. Recuperado el 20 de setiembre de 2024, de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a6049491-a9ee-4c53-ae7c-a8a17ca9504e/content>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *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: guía de implementación (LC/TS.2021/221/Rev.2)*, Santiago, 2023.

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

Comisión Europea. (s/f). *España en la UE*. Representación en España. Recuperado el 5 de octubre de 2024, de https://spain.representation.ec.europa.eu/quienes-somos/espana-en-la-ue_es

Consejo de Comunidades Europeas, (1985). Directiva - 85/337. EUR-Lex. Recuperado el 20 de setiembre de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31985L0337>.

Consejo de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1994). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. un.org. Recuperado el 20 de setiembre de 2024, de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baraona Bray vs. Chile* Sentencia de 24 de noviembre de 2022. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Recuperado el 20 de setiembre de 2024, en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_481_esp.pdf.

Dávila, F. V. (2019). *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*, Sección "Comentarios de legislación" (86). Recuperado el 30 de setiembre de 2024, de <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/es/comentario-legislativo-la-ley-92018-por-la-que-se-modifica-la-ley-212013-de-evaluacion-ambiental-otra-oportunidad-perdida-para-avanzar-hacia-una-participacion-real-y-efectiva/>

Espigares, T., & Gómez., A. (2018). *Perspectiva sobre la Evaluación Ambiental en España y algunos temas pendientes*. Gob.es. Recuperado el 30 de setiembre de https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_AM/PDF_AM_Ambienta_2018_123_72_83.pdf

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

EUR-Lex. *Información medioambiental: participación del público y acceso a la justicia* (Convenio de Aarhus). (s/f). Europa.Eu. Recuperado el 15 de septiembre de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:l28140>

García, C. F., & Noguera, C. S. (2019). *Costa Rica: 92 % más mar que tierra*. Recuperado el 30 de setiembre de en <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2019/6/07/costa-rica-92-mas-mar-que-tierra.html>

González Ballar, Rafael; Peña Chacón, Mario. *El Proceso ambiental en Costa Rica*. 1ª. ed. San José, C.R.: ISOLMA, 2015, pág. 59.

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. (s/f). Boe.es. Recuperado el 5 de octubre de 2024, de <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/21/con>

Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Recuperado el 5 de octubre de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-16674>

López Ferro, Aloia. *Comentario Jurisprudencial: “la participación del público en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos, a propósito de la sentencia del Tribunal De Justicia De La Unión Europea de 7 de noviembre de 2019 (Asunto C- 280/18)*. Actualidad Jurídica Ambiental, n. 96. Recuperado el 5 de octubre de 2024, de https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/12/2019_12_11_Lopez-Ferro_Comentario-STJUE-Grecia-EIA.pdf

Marx, K. y. (2010). *Contribución a La Crítica de La Economía Política: Introducción y Prólogo*. Madrid.: Minerva Ediciones.

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2006). *Reglamento - 1367/2006*. Recuperado el 5 de octubre de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32006R1367>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2011) *Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente*. Recuperado el 5 de octubre de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0092&qid=1728151314223>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2014) *Directiva 2014/52/UE de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente*. Recuperado el 5 de octubre de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0052&qid=1728151068686>

Peña Chacón, M. (2003). *La exigibilidad judicial directa del Derecho Internacional Ambiental*. Revista Jurídica Lex, difusión y análisis, año VII (Vol. 94), pág. 13.

Plaza Martín, Carmen (2018). *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, vol. IX, núm. 1, pp. 1-70 Recuperado el 1 de octubre, de <https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/61dfc28f1614d23558cce142>.

Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. (s/f). Boe.es. Recuperado el 6 de octubre de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-23079>

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. (s/f). Boe.es. Recuperado el 6 de octubre de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-1405>

Romeo Ruiz, Aritz. XXXV. *Participación ciudadana y evaluación de impacto ambiental en España y Portugal*. Actualidad Jurídica Ambiental, nro. 102 / 2, junio 2020. Unavarr.es. Recuperado el 15 de septiembre de 2024, de https://academica-e.unavarr.es/bitstream/handle/2454/39328/2020101460_Romeo_ParticipacionCiudadana.pdf.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 2007-01682 de las 10:34 horas del 9 de febrero del 2007. Recuperado el 21 de septiembre de 2024 de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-372590>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución nro. 2009-7540, de las once horas y veinte minutos del ocho de mayo de dos mil nueve. Recuperado el 8 de octubre de 2024, de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-446369>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución nro. 2012-5593, de las dieciséis horas y cuatro minutos del dos de mayo del dos mil doce. Recuperado el 8 de octubre de 2024, de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-543092>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución nro. 2017-17957, de las nueve horas veinte minutos del diez de noviembre de dos mil diecisiete. Recuperado el 8 de octubre de 2024, de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-729120>.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución nro. 2023-11236, de las catorce horas tres minutos del doce de mayo de dos mil veintitrés. Recuperado el 8 de octubre de 2024, de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-1163640>

La participación pública en los procedimientos de impacto ambiental: un estudio comparado España - Costa Rica

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV. Resolución 041-2013 de las 16:15 horas del 30 de abril de 2013. Recuperado el 02 de octubre de 2024, de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/ext-1-0034-147002>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de Sala Primera de 7 de noviembre de 2019 (petición de decisión prejudicial planteada por el Symvoulio tis Epikrateias — Grecia) — Alain Flausch y otros/Ypourgos Perivallontos kai Energeias y otros, Asunto C-280/18. Recuperado el 02 de octubre de 2024, en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220352&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=878364>, recuperado el 09 octubre 2024.

Tribunal Supremo, sentencia número 5708/2023, del 21 de diciembre de 2023. Consejo General del Poder Judicial. Recuperado el 9 de octubre de 2024, de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/26557785124a0a8ba0a8778d75e36f0d/20240108>