

FACULTAD
DE CIENCIAS
JURÍDICAS



ZIENTZIA
JURIDIKOEN
FAKULTATEA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS / IKASGAIEN AMAIERAKO LANA

MÁSTER UNIVERSITARIO EN ACCESO A LA ABOGACÍA

**LA TUTELA DE INTERESES COLECTIVOS EN EL DERECHO AMBIENTAL.
EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES.**

Adrián Viedma García

DIRECTOR / ZUZENDARIA

José Francisco Alenza García

Pamplona / Iruñea

22 de enero de 2021

Resumen

Cuando tiene lugar un incumplimiento del Derecho Ambiental o cuando se producen daños al medio ambiente surge la duda de quiénes son las personas legitimadas para poder exigir el cumplimiento de la ley o bien la reparación de los daños causados. La legitimación para la tutela de intereses jurídicos difusos o colectivos como el medio ambiente es una cuestión que plantea numerosas controversias, tanto judiciales como extrajudiciales, cuyas soluciones no han establecido un criterio fijo al respecto. En el presente trabajo se pretende ofrecer una visión más detallada del problema que existe a la hora de hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos cuando se produce un incumplimiento de la normativa ambiental. Para ello se estudiará detalladamente el régimen jurídico en el que se desarrolla este derecho, para después analizar los problemas más importantes que obstaculizan el acceso a la justicia ambiental. Finalmente, para concluir, se ofrecerán una serie de conclusiones que resuman los principales aspectos jurídicos tratados a lo largo del presente trabajo.

Palabras clave: Convenio de Aarhus, acceso a la justicia, medio ambiente, legitimación activa, acción popular.

Abstract

When a violation of Environmental Law or when damage to the environment occurs, the first question that comes to mind is who are the legitimate people to be able to demand the fulfillment of the law or the repairment of these damages. Locus standi for the protection of collective legal interests as the environment is an issue that generates a lot of legal conflicts, both judicial and extrajudicial, whose solutions have not established a fixed criterion in this matter. This document is aim to offer a more detailed vision of the problem that arises when it comes to making citizens' right to access to justice effective when a violation of Environmental Law happens. To do this, the legal framework in which this right is developed will be studied in detail, and then the most important troubles that hinder access to environmental justice will be analyzed. Finally, some conclusions will be offered to summarize the main legal aspects dealt with throughout this work.

Key words: Aarhus Convention, access to justice, environment, locus standi, class action.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	2
II.	EL CONVENIO DE AARHUS Y LA LEY 27/2006.....	5
1.	El Convenio de Aarhus: los derechos de información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales.....	6
1.1.	Antecedentes del Convenio de Aarhus.....	6
1.2.	Objetivo, Definiciones y Disposiciones Generales del Convenio de Aarhus.....	7
1.3.	Los tres pilares del Convenio de Aarhus: los derechos de información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente	9
1.4.	Desarrollo posterior de los Estados miembros y la Unión Europea.....	12
2.	Regulación Española: la Ley 27/2006, de 18 de julio	15
III.	EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL	17
1.	El artículo 9 del Convenio de Aarhus	18
1.1.	Acceso a la justicia tras un acceso fallido a la información	18
1.2.	Acceso a la justicia tras una insuficiente participación.....	20
1.3.	Acceso a la justicia tras un incumplimiento del Derecho Ambiental	21
1.4.	Requisitos de los procedimientos para un efectivo acceso a la justicia	23
1.5.	Obligaciones en materia de información para el acceso a la justicia y de reducción o eliminación de barreras	25
2.	Acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos ambientales en la legislación española.....	27
3.	Desarrollo del derecho de Acceso a la Justicia Ambiental: la Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en asuntos ambientales.....	30
IV.	EL PROBLEMA DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL	32
1.	La desigualdad de partes en el procedimiento	32
2.	Plazos y duración de los procedimientos.....	34
3.	Las medidas cautelares en los procedimientos ambientales	37
3.1.	La difícil obtención de medidas cautelares.....	37
3.2.	Las cauciones o contracautelas y fianzas	43
4.	Carga de la prueba.....	45
5.	Coste prohibitivo de los procedimientos	49
5.1.	Condena en costas	49
5.2.	Asistencia jurídica gratuita	51
V.	LEGITIMACIÓN DE PARTICIPACIÓN ACTIVA EN ASUNTOS DE JUSTICIA AMBIENTAL EN ESPAÑA.....	55

1. Ejercicio individual de la legitimación para la tutela de intereses ambientales...	56
2. Ejercicio colectivo de la legitimación para la tutela de intereses ambientales: ONGs ambientales.....	60
2.1. Acceso a la justicia ambiental de ONGs en defensa del medio ambiente	61
2.2. Artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006: Auto del TS de 30 de octubre de 2019 .	67
2.3. Los requisitos del artículo 23 de la Ley 27/2006	70
3. Otras modalidades: ejercicio público de la legitimación para la tutela de intereses ambientales	73
3.1. Legitimación del Ministerio Fiscal	74
3.2. Legitimación del Defensor del Pueblo	76
4. Acción popular o pública en asuntos ambientales	78
VI. CONCLUSIONES	83
VII. BIBLIOGRAFIA	86

I. INTRODUCCIÓN

La situación medioambiental actual es insostenible. El grado de deterioro de los ecosistemas y sus elementos está alcanzando niveles históricos, la pérdida de biodiversidad es cada vez mayor y las agresiones al medio ambiente cada vez de mayor gravedad. Y todo ello tiene el mismo origen: la irresponsabilidad de los seres humanos, que a través de sus actuaciones y, sobre todo, de sus decisiones en materia de política ambiental, han primado el desarrollo económico a expensas de un deterioro acelerado del medio ambiente.

Cierto es que se trata de un problema que se lleva arrastrando desde comienzos de la era industrialización a mediados del siglo XVIII y principios del siglo XIX, pero en las últimas décadas este problema ha adquirido una dimensión todavía mayor, ante la cual las autoridades públicas de los diferentes Estados han decidido actuar y tratar de frenar esta catastrófica situación, aunque ninguno lo haya conseguido con éxito. Y es que la magnitud de este problema ha puesto –y está poniendo– en jaque el futuro del planeta Tierra.

Es en este contexto, y fruto de una creciente preocupación acerca de la evolución de esta situación, en el que se desarrolla el Convenio de Aarhus, un tratado internacional suscrito el 25 de junio de 1998 que, en base a la evolución seguida por el derecho internacional ambiental de la época, reconoce una serie de obligaciones y derechos para los Estados parte y sus ciudadanos –respectivamente– relativas al acceso a la información ambiental, a la participación del público en asuntos ambientales y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Como se tendrá la oportunidad de analizar en las siguientes páginas, fue un texto que tuvo una importancia mayúscula para el Derecho Ambiental, ya que sirvió como punto de partida para posteriores disposiciones legales, tanto internacionales, como el Acuerdo de Escazú de 4 de marzo de 2018¹, como las normativas ambientales de desarrollo posteriores promulgadas por los diferentes países.

En este mismo sentido, el presente trabajo pretende ofrecer una visión detallada del problema que existe a la hora de hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos cuando se produce un incumplimiento de la normativa ambiental, tercero de

¹ También conocido como “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”. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf.

los pilares del Convenio de Aarhus, así como los obstáculos existentes en la práctica a la ejercitar este derecho. Y es que lo cierto es que el acceso a la tutela judicial efectiva es un Derecho Fundamental reconocido en la Carta Europea de Derechos Humanos² y en la mayoría de las constitucionales nacionales de los países democráticos, pero cuando se trata de la tutela de intereses jurídicos colectivos como el medio ambiente, ese derecho de acceso a la jurisdicción parece relativizarse.

En cualquier caso, en este trabajo se estudiará, en primer lugar, el marco jurídico en el que se desarrolla el derecho de acceso a la justicia respecto a los procedimientos ambientales, comenzando desde una perspectiva internacional, con el Convenio de Aarhus, y seguido de la normativa específica española, con la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de información ambiental, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Tras esta primera aproximación a la normativa aplicable, se estudiará más detalladamente la regulación del tercer pilar del Convenio, el acceso a la justicia en materia ambiental, en el que se podrán analizar detenidamente cada uno de los cinco subapartados en que se divide el artículo 9 del Convenio, los cuatro artículos que componen el Título IV de la Ley 27/2006, dedicados al desarrollo del acceso a la justicia en asuntos ambientales, y los posteriores intentos de desarrollo de este tercer pilar de acceso a la justicia, con especial mención a la Comunicación de la Comisión de agosto de 2017.

Una vez expuesta y analizada la legislación aplicable, se expondrán las principales barreras u obstáculos existentes que dificultan el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, desde la desigualdad de las partes intervinientes hasta el elevado coste de este tipo de procedimientos, haciendo especial mención también al sistema de medidas cautelares, la excesiva duración de los procedimientos y la carga de

² Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial:

“Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.”.

la prueba, que, como se podrá ver, tiene suma importancia en los procedimientos en que se tutelan intereses ambientales.

Más adelante, y tras analizar estos primeros obstáculos de acceso a la justicia en asuntos medioambientales, se expondrá la que, a día de hoy, representa la mayor barrera de acceso respecto a este tipo de procedimientos: la necesidad de acreditación de legitimación activa para ser parte del procedimiento. Se trata de una cuestión de importancia nuclear sobre la que ha existido, y todavía existe, una gran controversia, tanto jurisprudencial como doctrinal, como se podrá estudiar en el Capítulo correspondiente.

Por último, para finalizar con el presente trabajo se presentarán una serie de conclusiones en las que se recogerán los principales aspectos tratados durante el desarrollo del mismo.

En cualquier caso, y antes de concluir con esta breve introducción, conviene señalar que el problema del acceso a la justicia en los procedimientos ambientales es un tema que está a la orden del día. Por poner algún ejemplo de esta cuestión, recientemente se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea acerca de una posible interpretación contraria al Convenio de Aarhus del concepto de “público interesado” en el asunto C-826/18, *Stichting Varkens in Nood y otros*, en el que se discute si el derecho de acceso a la justicia para el público distinto del público interesado y la posibilidad de que se supedite la admisibilidad de un recurso judicial a una participación previa en el proceso de toma de decisiones³.

Además, y dentro del ámbito territorial estatal, merece la pena destacar la reciente admisión a trámite del recurso interpuesto por las asociaciones de defensa ambiental “Greenpeace”, “Oxfam Intermón” y “Ecologistas en Acción” por inacción del Gobierno de España en materia de cambio climático. Se trata de un hecho que no tiene precedentes en el país, ya que nunca antes se había iniciado en el Estado español un procedimiento de estas características, e indudablemente tendrá importantes consecuencias futuras⁴.

Por tanto, se puede ver como este problema es de la más reciente actualidad. En cualquier caso, sobre estos y más temas se profundizará más adelante.

³ TJUE asunto C-826/18, *Stichting Varkens in Nood y otros*, resuelto por Sentencia de 14 de enero de 2021.

⁴ Para más información acerca de este caso, véanse los siguientes enlaces en los que se detalla más información relativa a este caso: <https://es.greenpeace.org/es/noticias/admitido-recurso-inaccion-climatica/>, <https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/comunicados/presentada-ante-el-tribunal-supremo-la-demanda-contra-el-gobierno-por-falta-de-accion-climatica/>, entre otros muchos.

II. EL CONVENIO DE AARHUS Y LA LEY 27/2006

El 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 resulta de una creciente preocupación internacional acerca del intenso deterioro que estaba sufriendo, y sufre, el medio ambiente como consecuencia de la actividad humana que, lejos de procurar una afectación menor, ha exprimido sus limitados recursos hasta casi agotarlos, o agotarlos en algunos casos.

Fue en este contexto en el que, el 25 de junio de 1998, en la ciudad danesa de Aarhus, se produjo una reunión de un conjunto de Estados a través de la cual, y con el fin de tratar de garantizar un medio ambiente sano y saludable para las generaciones presentes y futuras, articularon un texto en forma de Convenio basado en tres pilares fundamentales: el acceso a la información ambiental, la participación del público en la toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En este sentido, y al estilo de los tratados de Derechos Humanos, el Convenio de Aarhus pretende garantizar los derechos referidos a los particulares, no a los Estados miembros, a los que reconoce un papel fundamental en la lucha por la protección del medio ambiente.

PIGRAU SOLÉ y BORRÀS PENTINANT, resumen perfectamente el propósito perseguido con este Convenio, y afirman que *“El Convenio de Aarhus se inspira en tres principios básicos: la vinculación entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y el goce de los derechos fundamentales; la necesaria transparencia de las Administraciones Públicas en la toma de decisiones, y en concreto, de aquellas decisiones que puedan tener repercusiones apreciables en materia de medio ambiente; y finalmente, el importante papel que pueden desempeñar en la protección del medio ambiente los ciudadanos, ciertas personas jurídicas sin ánimo de lucro y el sector privado en general”*⁵.

Finalmente, a pesar de que el Convenio se adoptó en junio de 1998, no entraría en vigor hasta el 30 de octubre de 2001. El caso de España fue un poco particular, ya que, a pesar de haber firmado el Convenio de Aarhus el mismo día de su adopción y sin razón

⁵ PIGRAU SOLÉ, A. y BORRÀS PENTINANT, S., “Diez años del Convenio de Aarhus sobre el Acceso a la Información, la Participación y el Acceso a la Justicia en materia de medio ambiente”, en PIGRAU SOLÉ, A. (director), *Acceso a la Información, Participación pública y Acceso a la Justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Barcelona, Atelier, 2008, pág. 23.

aparente, demoró su ratificación hasta el 29 de diciembre de 2004⁶. Su entrada en vigor se produciría noventa días más tarde, el 29 de marzo de 2005.

1. El Convenio de Aarhus: los derechos de información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales

El Convenio de Aarhus se compone de un total de veintidós artículos y dos anexos, pero realmente el contenido propiamente jurídico se encuentra en los nueve primeros preceptos, como se verá a continuación. En cualquier caso, y antes de comenzar con el análisis del articulado de este cuerpo legal, resulta interesante introducir brevemente el contexto en el cuál se promulgó este texto, así como su posterior desarrollo a través de otras disposiciones.

1.1. Antecedentes del Convenio de Aarhus

El contexto en el que se desarrolla el que posteriormente se conocería como Convenio de Aarhus aparecen ligados a una intensa evolución del Derecho internacional ambiental. Ya en el propio Preámbulo se citan algunos de los antecedentes inmediatamente anteriores al Convenio de Aarhus y que, sin lugar a dudas, contribuyeron al desarrollo del texto tal y como lo conocemos hoy en día.

En primer lugar, el Convenio hace referencia al Primer Principio de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano⁷ y al Principio Décimo de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁸, en un claro intento de definir

⁶ Uno de los motivos que señalan RAZQUIN LIZARRAGA y RUIZ DE APODACA ESPINOSA es que al tratarse el Convenio de un Acuerdo de los denominados “mixtos”, la ratificación por la Unión Europea no era suficiente, y para que el Convenio de Aarhus resultase de aplicación efectiva en España tras su ratificación, era necesaria una autorización previa de las Cortes Generales. Pero esa autorización de ratificación se produjo en 2001, y no se ratificó hasta finales de 2004, previsiblemente porque el Estado español consideró conveniente retrasar la ratificación hasta la finalización de diversas Directivas que se estaban elaborando en ese momento. Para conocer más detalles de este asunto, véase RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007, págs. 54-58.

⁷ Primer Principio de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972): “*El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.*”.

⁸ Principio Décimo de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: “*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 adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los*

las líneas generales del nuevo Convenio de Aarhus. Entre sus principales manifestaciones destaca el reconocimiento del derecho a disfrutar de un medio ambiente que permita llevar una “*vida digna*”, dice el Primer Principio de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, y la obligación solemne de todos los ciudadanos de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. Para ello, como bien apunta el Principio Décimo de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, será necesario garantizar a los ciudadanos un acceso efectivo a la información ambiental, así como asegurar su participación en asuntos de naturaleza ambiental y la posibilidad de acudir a los Tribunales en defensa del cumplimiento de la legalidad ambiental.

Además de estos, el Preámbulo del Convenio cita otros textos importantes como la Carta Mundial de la Naturaleza, la Carta Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud⁹ y las directrices elaboradas por la Comisión Económica para las Naciones Unidas (CEPE) referidas al acceso a la información sobre el medio ambiente y la participación del público en la toma de decisiones en materia medioambiental.

1.2. Objetivo, Definiciones y Disposiciones Generales del Convenio de Aarhus

El primero de sus preceptos es el encargado de informar del objetivo principal del Convenio. Este artículo 1 establece que “*A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma*

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 estos, el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

⁹ Adoptada en la Primera Conferencia Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud que se celebró bajo los auspicios de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en Frankfurt-am-Main (Alemania), el 8 de diciembre de 1989. Este texto compuesto por una serie de Derechos y Responsabilidades para las Partes y sus ciudadanos (*Entitlements and responsibilities*), así como un conjunto de Principios que deben guiar la actuación de los organismos públicos (*Principles for public policy*), Elementos Estratégicos (*Strategic elements*) y Prioridades a nivel de actuación (*Priorities*). También contiene un apartado en el que define las actuaciones futuras, tanto por parte de los Estados miembros como de la propia Organización Mundial de la Salud (*The way forward*). Para estudiar con más detalle, véase: *European Charter on Environment and Health*, visto en <https://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/pages/european-environment-and-health-process-ehp/past-conferences-and-high-level-events-of-the-european-environment-and-health-process-1989-2017/first-ministerial-conference-on-environment-and-health,-frankfurt-am-main,-1989/european-charter-on-environment-and-health>.

de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio". Este artículo tuvo un valor especialmente significativo, ya no solo respecto al propio Convenio, sino respecto a la posterior evolución que tendría el Derecho Ambiental Internacional y la concienciación de la sociedad acerca de la importancia del desarrollo sostenible, ya que fue uno de los primeros textos internacionales reconoció propiamente el «derecho» de las personas a disfrutar de un medio ambiente que permita garantizar su salud y bienestar, tanto de las generaciones presentes como de las que están por venir¹⁰, constituyéndose de este modo como una de las manifestaciones más claras en el Derecho Internacional existente referido al Derecho Ambiental¹¹.

En este sentido, corresponderá a los poderes públicos de cada Parte establecer las medidas legales necesarias para garantizar la implantación y el ejercicio de estos derechos, todo ello dentro de un marco preciso, transparente y coherente a efectos de la aplicación del propio Convenio de Aarhus¹².

Asimismo, tendrá una importancia capital el artículo 2 del Convenio, especialmente en el aspecto práctico, cuando se proceda a realizar la interpretación y aplicación de este Convenio. Y es que en este precepto aparecen recogidas distintas definiciones de los conceptos clave del texto, tarea que resulta esencial para evitar posibles interpretaciones erróneas de su contenido, así como para asegurar su correcta aplicación en la realidad. Entre otros, define conceptos tan importantes como los de "Estado parte", "autoridad pública", "público" y "público interesado", términos que son claves para lograr un adecuado entendimiento del Convenio¹³. El único inconveniente que se podría poner al contenido de este artículo es que no incluye una definición para términos tan significativos como el de "medio ambiente" o "asuntos ambientales", por lo que habrá

¹⁰ Este primer artículo identifica indirectamente el derecho a un medio ambiente con los derechos humanos más básicos, al establecer que se trata de un "*derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras*", introduciendo el concepto de lo que posteriormente se conocería como equidad intergeneracional, entendido como aquel en el que las generaciones presentes deben tener en cuenta que sus acciones permitan a las generaciones futuras disfrutar de un medio ambiente saludable.

¹¹ Para observar declaraciones del derecho a un medio ambiente saludable similares en otros textos legales internacionales posteriores, véase SALAZAR ORTUÑO, E., *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2019, pág. 58.

¹² Artículo 3.1 del Convenio de Aarhus.

¹³ Para conocer la definición de estos conceptos y otros, véase artículo 2 del Convenio de Aarhus.

que interpretar la definición de “información ambiental” contenida en el mismo artículo segundo para obtener un significado aproximado de estos conceptos.

Completa la parte general de este Tratado el artículo 3, que además de obligar a los Estados miembros a establecer las medidas legales necesarias a las que se ha hecho referencia anteriormente, señala que las Partes se comprometerán a educar y concienciar al público sobre el ejercicio estos derechos y sobre los problemas medioambientales que puedan existir, a reconocer y apoyar a las asociaciones, organizaciones o grupos que se dediquen a la protección del medio ambiente, a aplicar y desarrollar sus principios en el nivel internacional y a no discriminar a aquellas personas que los ejerciten por razón de su nacionalidad, ciudadanía, residencia o lugar de actividad¹⁴.

1.3. Los tres pilares del Convenio de Aarhus: los derechos de información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente

Tras exponer el objetivo, las definiciones de los diferentes términos y una serie de disposiciones generales relativas al modo de implantación y ejercicio de estos derechos, el Convenio de Aarhus pasa a desarrollar sus tres pilares de manera individual. Así, dedica los artículos 4 y 5 se dedican al acceso a la información ambiental, los artículos 6, 7 y 8 a la participación del público en asuntos ambientales y el artículo 9 al acceso a la justicia en este tipo de asuntos, distinguiendo entre diferentes supuestos. Veamos pues cómo el Convenio de Aarhus regula sus tres pilares.

El primer pilar sobre el que se estructura este Tratado es el del derecho de acceso del público a la información ambiental, que se contempla en una doble vertiente: una pasiva, referida al propio acceso a la información como tal y que se regula en el artículo 4; y una activa, que versa sobre la recogida y difusión de informaciones sobre el medio ambiente, contenida en su artículo 5.

En este sentido, el artículo 4 del Convenio de Aarhus impone a las autoridades públicas de los Estados Parte el deber de poner a disposición del público las informaciones sobre el medio ambiente que estos le soliciten, especialmente las copias de documentos en que dicha información se halle consignada, sin que sea necesario acreditar un interés particular, y en el formato solicitado, salvo determinadas excepciones¹⁵. Por lo

¹⁴ Para estudiar con más detalle estas cuestiones, véase artículo 3 del Convenio de Aarhus.

¹⁵ Apartado b) del artículo 4.1 del Convenio de Aarhus:

“b) *En la forma solicitada, a menos que:*

general, la solicitud de información dirigida por el público hacia las autoridades será estimada por parte de este, salvo que incurra en alguno de los motivos de denegación tasados en los apartados tercero y cuarto de este artículo, que deberán ser interpretados de forma restrictiva.

En cuanto a la vertiente activa de este derecho de acceso a la información ambiental, el artículo 5 del Convenio se refiere, como se ha reseñado anteriormente, a la recogida y difusión de informaciones ambientales e impone a las autoridades públicas la obligación de recoger y actualizar las informaciones sobre el medio ambiente que sean útiles para el ejercicio de sus funciones, las actividades propuestas y en curso que puedan incidir de manera significativa en el medio ambiente y la difusión inmediata y sin demora de todas aquellas informaciones que impliquen una amenaza inminente para la salud o el medio ambiente, con independencia de cuál sea su origen.

Por otro lado, los artículos 6, 7 y 8 del Convenio de Aarhus son los encargados de desarrollar el derecho de participación pública en los asuntos ambientales, distinguiendo a su vez entre tres modalidades según el tipo de actuación pública de que se trate y la trascendencia de la participación del público en las diferentes materias ambientales.

El artículo 6 del Convenio se refiere, en primer lugar, a la participación del público en las decisiones relativas a actividades ambientales específicas, incluyendo aquellas decisiones referidas a determinadas actividades que sean susceptibles de causar un impacto ambiental significativo, y que prevé su posible reexamen o modificación posterior (artículo 6.1 y Anexo I)¹⁶. Para que el público pueda ejercitar efectivamente este derecho, el Convenio fija una serie de exigencias procedimentales específicas, referidas principalmente a la publicidad, plazos y el acceso a las diferentes informaciones, así como

-
- i) Sea razonable para la autoridad pública comunicar las informaciones de que se trate en otra forma, en cuyo caso deberán indicarse las razones opción; o*
 - ii) La información ya esté disponible públicamente de otra forma.”.*

¹⁶ La lista de actividades a que se refiere el Anexo I del Convenio de Aarhus incluye actividades como la producción de energía, la producción y transformación de metales, las industrias mineral y química o la gestión de residuos, entre otras muchas. Su contenido recuerda a los Anexos I y II de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental. Además, el apartado 11 del artículo 6 del Convenio prevé la posible extensión a las decisiones sobre diseminación voluntaria en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.

el acceso a la justicia para aquellas personas que acrediten un interés suficiente o invoquen la lesión de un derecho¹⁷.

Por otro lado, y con menor nivel de detalle, el artículo 7 del Convenio regula la participación del público en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente, y de forma genérica señala que cada Parte deberá establecer las condiciones necesarias para que el público participe en la elaboración de planes y programas relativos al medio ambiente en un marco transparente y equitativo, tras el previo acceso del público a las informaciones pertinentes¹⁸. Con una brevedad similar a la anterior, el artículo 8 se refiere a la participación del público durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general. Al igual que ocurría en el caso de las políticas, este precepto exige a cada Parte que realice esfuerzos para promover la participación del público en la elaboración de este tipo de disposiciones y normas¹⁹, participación que se tendrá en cuenta “*en la medida de lo posible*”.

Se observa, pues, como se va reduciendo el nivel de exigencia respecto a los Estados miembros a medida que se va subiendo en la “pirámide” normativa, exigiéndose garantizar la participación del público respecto a decisiones, planes y programas medioambientales, y flexibilizándose tal exigencia respecto a las políticas y disposiciones normativas y reglamentarias, en las que se exige a las autoridades que realicen “esfuerzos” para brindar al público una posibilidad de participar en este procedimiento²⁰.

¹⁷ El acceso a la justicia tras una insuficiente participación en este tipo de procedimientos se regula en el artículo 9.2 del Convenio de Aarhus, que se estudiará más adelante.

¹⁸ El legislador excluye deliberadamente las políticas de esta enumeración, a las que se refiere posteriormente señalando que “*En la medida en que proceda, cada Parte se esforzará por brindar al público la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas relativas al medio ambiente*”. Así, lo que antes era obligación –en el caso de los planes y programas, el artículo dice expresamente “*Cada Parte adoptará*”–, ahora deja de serlo, para convertirse en una opción, o como señala el artículo, un “esfuerzo” para brindar al público la posibilidad de participar en la elaboración de políticas medioambientales, lo que reduce inexplicablemente la trascendencia de la participación del público en este tipo de asuntos

¹⁹ Respecto a la participación del público durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios, el artículo 8 señala que, para promover la participación del público, convendrá “*adoptar las disposiciones siguientes*:

- a) *Fijar un plazo suficiente para permitir una participación efectiva;*
- b) *publicar un proyecto de reglas o poner éste a disposición del público por otros medios; y*
- c) *dar al público la posibilidad de formular observaciones, ya sea directamente, ya sea por mediación de órganos consultivos representativos.*”.

²⁰ Para un análisis más detallado del primer y segundo pilar del Convenio de Aarhus, ver la propia Guía de Aplicación del Convenio (*Implementation Guide*), publicada en junio de 2014 por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas; a PIGRAU SOLER, A. (director), *Acceso a la información*,

Por último, y expuestos ya los dos primeros pilares sobre los que se sostiene el Convenio de Aarhus, el artículo 9 regula la que, a efectos del presente trabajo, es la cuestión nuclear: el acceso a la justicia en los asuntos ambientales. En este sentido, el artículo 9 distingue tres supuestos diferentes de acceso a la justicia: el acceso a la justicia tras una desestimación de acceso a la información ambiental, el acceso a la justicia tras una insuficiente participación en asuntos ambientales y el acceso a la justicia ante el incumplimiento del Derecho Ambiental. Se trata de un artículo cuyo propósito fundamental es procurar al público acceso efectivo a los procedimientos ambientales, para lo cual las Partes deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, para así garantizar la aplicación y el cumplimiento de todas las normas de Derecho Ambiental destinadas a proteger y preservar el medio ambiente. En cualquier caso, todas estas cuestiones referidas al acceso a la justicia en asuntos ambientales se estudiarán más adelante²¹.

Para concluir respecto a esta segunda parte del Convenio de Aarhus, los artículos siguientes no regulan ciertamente un contenido realmente dispositivo, sino que se refieren a aspectos como el calendario y el desarrollo de las reuniones que harán los Estados miembros en el futuro, el derecho de voto de cada Parte, las enmiendas y solución de controversias, y la firma, ratificación y fechas de entrada en vigor del Convenio, entre otras. Por ello, dado que su contenido no es propiamente jurídico, no se entrará en más detalle respecto a estos últimos artículos y anexos.

1.4. Desarrollo posterior de los Estados miembros y la Unión Europea

Tras la suscripción del Convenio de Aarhus, el entramado institucional de toda la Unión Europea se vio inmerso en un proceso de actualización en aras a prepararse para una futura ratificación del Convenio por parte de los Estados miembros. En este sentido, la implantación del Convenio de Aarhus suponía un doble reto para Europa y los Estados miembro: Europa tendría que adaptar su ordenamiento y disponerlo para la próxima ratificación del Convenio, y a su vez, los Estados miembros habrían de atender a las nuevas competencias que el Convenio les atribuía.

participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus, Atelier, Barcelona, 2008; y GARCIA URETA, A., “Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho de participación a la luz del Convenio de Aarhus de 1998”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 7, 2005, págs. 43-70.

²¹ Véase Apartado III del presente trabajo.

Así, la legislación posterior al Tratado vendría irremediablemente influenciada por las disposiciones contenidas en el Convenio de Aarhus relativas al acceso del público a la información ambiental, la participación del público en la elaboración y aplicación de planes y políticas ambientales y el acceso a la justicia ambiental. Por ejemplo, la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre del año 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la Política de Aguas, incluyó diversas disposiciones relativas al acceso a la información y a la participación del público, imponiendo a los Estados la obligación de fomentar la participación del público en la aplicación de esta Directiva²². De un modo similar, la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente, incluye un proceso de consulta e información al público sobre la liberación intencional propuesta²³, consulta que también se prevé en la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que establece que las opiniones presentadas por el público tendrán que tenerse en cuenta en el proceso de toma de decisiones²⁴.

Pero es en la Directiva 2004/35 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril, de Responsabilidad Ambiental cuando la influencia del Convenio de Aarhus se hace especialmente latente. El objetivo de esta Directiva fue establecer un marco normativo de responsabilidad ambiental, que posteriormente podría ser desarrollado por los respectivos Estados miembros, basado en el principio básico de Derecho Ambiental de “quien contamina paga”. Para ello, la Directiva sitúa la colaboración ciudadana como uno de los aspectos clave en el desarrollo y puesta en marcha de medidas de prevención y restauración ambiental contempladas en la Directiva²⁵ y en la efectiva aplicación del

²² Considerando 46 del Preámbulo y artículo 14, ambos de la Directiva 2000/60/CE.

²³ Artículo 9 de la Directiva 2001/18/CE.

²⁴ Artículo 6 de la Directiva 2001/42/CE.

²⁵ El Considerando 25 del Preámbulo de la Directiva 2004/35/CE establece: “Las personas que se hayan visto o puedan verse afectadas negativamente por daños medioambientales deben poder solicitar a la autoridad competente que adopte medidas. No obstante, la protección del medio ambiente es un interés difuso en el nombre del cual no siempre actúan las personas o no siempre están en condiciones de actuar. Por lo tanto, procede otorgar asimismo a las organizaciones no gubernamentales que fomentan la protección del medio ambiente la posibilidad de contribuir adecuadamente a una aplicación efectiva de la presente Directiva.”.

Derecho Ambiental sustantivo. Así, entre otras cosas, su artículo 12²⁶ regula el acceso de los particulares a los procedimientos administrativos, cuya legitimación basa en el triple sistema alternativo de “personas afectadas”, “interés suficiente” y “vulneración de un derecho”, incluyendo un último párrafo referido a la habilitación especial de las organizaciones no gubernamentales de protección del medio ambiente y encargando a los Estados parte la definición de los conceptos de “interés suficiente” y “vulneración de un derecho”. Se trata pues de un sistema de legitimación que sigue la estela de aquel contenido en el Convenio de Aarhus cuando se hacía referencia al concepto de “público afectado”.

Sin embargo, y pese a la buena recepción por parte del acervo comunitario de las nuevas disposiciones de Aarhus, hay que decir que se trata de meros desarrollos parciales de su contenido, y casi exclusivamente se refieren al acceso a la información sobre el medio ambiente y la participación del público en las materias que en él se regulan. En este sentido, y con el propósito de suplir esa falta de desarrollo legislativo específico respecto a los tres pilares fundamentales del Convenio de Aarhus, Europa elaboró dos Directivas, la 2003/4/CE y la 2003/35/CE, referidas al Acceso al Público de la Información Ambiental y al establecimiento de medidas para la Participación del Público en la elaboración de determinados Planes y Programas relacionados con el Medio Ambiente, respectivamente, sobre las que no se realizará un mayor análisis por exceder del objeto del presente trabajo.

Sin embargo, llama la atención como Europa sí que desarrolla a través de Directivas los dos primeros pilares del Convenio de Aarhus, pero no hace lo propio respecto al

²⁶ Artículo 12 de la Directiva 2004/35/CE. Solicitud de acción:

“1. Una persona física o jurídica que:

- a) se vea o pueda verse afectada por un daño medioambiental, o bien
- b) tenga un interés suficiente en la toma de decisiones de carácter medioambiental relativas al daño, o bien
- c) alegue la vulneración de un derecho, si así lo exige como requisito previo la legislación de procedimiento administrativo de un Estado miembro, podrá presentar a la autoridad competente observaciones en relación con los casos de daño medioambiental o de amenaza inminente de tal daño que obren en su conocimiento, y podrá solicitar a la autoridad competente que actúe en virtud de la presente Directiva.

Corresponderá a los Estados miembros determinar lo que constituye “interés suficiente” y “vulneración de un derecho”.

Con este fin, se considerará suficiente, a efectos de lo dispuesto en la letra b), el interés de las organizaciones no gubernamentales que trabajen en la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos establecidos por la legislación nacional. Se considerará asimismo que dichas organizaciones tienen derechos que pueden ser vulnerados a efectos de lo dispuesto en la letra c).”.

tercero, relativo al acceso a la justicia en asuntos ambientales. Sí que hay que decir que hubo ciertos intentos por parte de las instituciones de la Unión para desarrollarlo, incluso existió un proyecto de Directiva, pero lo cierto es que a día de hoy no hay un desarrollo normativo de este tercer pilar. Hubo que esperar hasta agosto de 2017 para que Europa se pronunciase sobre este tercer pilar, cosa que hizo a través de la Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en los asuntos ambientales, una guía interpretativa del acceso a la justicia sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea referida exclusivamente a cuestiones ambientales²⁷.

2. Regulación Española: la Ley 27/2006, de 18 de julio

La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente –conocida también como “Ley Aarhus– fue la encargada incorporar el Convenio de Aarhus al ordenamiento jurídico interno español, que había entrado en vigor en España el 29 de marzo de 2005, transcurridos noventa días de su ratificación. Además de incorporar el Convenio al derecho nacional, la Ley 27/2006 transpuso también las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE relativas a los pilares de acceso a la información ambiental y a la participación pública en asuntos ambientales, a que se ha hecho referencia en el apartado anterior.

Está compuesta de un total de veintitrés artículos, divididos en cuatro Títulos, doce disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y ocho disposiciones adicionales. De este modo, la Ley 27/2006 va tratando poco a poco cada uno de los tres pilares del Convenio de Aarhus, aunque dedica gran parte de su articulado –artículos 5 a 15– a desarrollar el primero de estos derechos, referido al acceso de la información ambiental. En este sentido, y para evitar reiteraciones innecesarias, se van a reseñar las principales características y novedades que introduce esta Ley²⁸.

La Ley 27/2006, de 18 de julio, presenta una estructura similar a la del Convenio de Aarhus: en la primera parte se presentan las disposiciones generales esenciales para poder comprender el contenido y magnitud de los derechos sobre los que versa esta normativa, y para después regular cada uno de los tres pilares del Convenio. Merecen

²⁷ Véase Apartado III Subapartado 3 del presente trabajo.

²⁸ Para un estudio más detallado de la Ley 27/2006, véase RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. y RUIZ DEAPODACA ESPINOSA, A., *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007.

especial mención los dos primeros artículos de esta norma, ya que el artículo primero es el encargado de delimitar el objeto que persigue esta Ley, y el segundo dispone una serie de definiciones de los conceptos que resultan necesarios comprender para aplicar esta Ley de manera idónea, entre las que cabe destacar las definiciones de “público” y “personas interesadas”²⁹, esenciales para comprender a quién se refiere la Ley cuando a la hora de ejercitar estos derechos en la práctica³⁰.

Por otra parte, y como se ha manifestado anteriormente, gran parte del articulado propiamente dispositivo de esta Ley, esto es, una vez tratadas ya las disposiciones generales, es dedicado al desarrollo del primero de los pilares del Convenio de Aarhus, referido al acceso a la información ambiental. Y es que, del contenido restante –artículos 5 a 23– la Ley 27/2006 dedica sus once primeros artículos a regular este primer pilar, y los ocho restantes los distribuye equitativamente entre el derecho de participación pública (arts. 16 a 19) y el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales (arts. 20 a 23).

Respecto al primero de los pilares, esto es, el derecho de acceso a la información ambiental, contenido en el Título II, la Ley establece en sus Capítulos I y II una serie de obligaciones generales que deberán cumplir las autoridades públicas respecto a la información ambiental, relativas a su contenido mínimo y difusión. Tras esto, continúa la Ley con el Capítulo III donde, bajo el rótulo de “Acceso a la información ambiental previa solicitud”, se encarga de detallar todo lo relativo a las solicitudes de información ambiental³¹. Una vez expuesta este asunto, el Capítulo IV se encarga de enumerar un

²⁹ Art. 2 de la Ley 27/2006. Definiciones: “A los efectos de esta Ley se entenderá por:

1. *Público: cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación.*
2. *Personas interesadas:*
 - a) *Toda persona o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*
 - b) *Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 23 de esta Ley”*

³⁰ Además de estas, este segundo precepto incluye las definiciones de otros conceptos tan importantes como el de “información ambiental”, “información que obra en poder de las autoridades públicas”, “información poseída en nombre de las autoridades”, “autoridad pública” y “solicitante”, que resultan esenciales para ejercitar el derecho de acceso a la información ambiental. Para conocer las definiciones a estos conceptos, véase art. 2 apartados 3 a 7 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

³¹ Entre otras, órgano al que deben dirigirse, subsanación de posibles errores, tramitación y plazo de resolución, forma o formato en que se podrá solicitar dicha información, así como los métodos utilizados en la obtención de información, si así lo demandan los solicitantes. Para más detalles sobre esta cuestión, véanse los arts. 10 a 12 de la Ley 27/2006, de 18 de julio.

amplio número de supuestos en los que la Administración quedará exonerada de su obligación de suministrar información, así como los supuestos en que esta información solicitada se pondrá a disposición de los solicitantes³², para concluir finalmente con el artículo 15, que establece el deber para la Administración de informar a los solicitantes el listado de tasas y precios públicos y privados –cuando proceda su pago– que resulten de aplicación a estas solicitudes de información, debiendo estas facilitar un acceso gratuito a las listas o registros públicos creados al respecto.

Dejando a un lado ya el primer pilar relativo al acceso a la información ambiental, la Ley 27/2006 desarrolla en su Título III el segundo de los pilares sobre los que orbita el Convenio de Aarhus, es decir, la participación del público en asuntos de carácter ambiental. En este caso, la exhaustividad vista en el análisis del primero de los pilares desaparece totalmente, ya que únicamente le dedica cuatro artículos, en comparación a los once dedicados al desarrollo del derecho de acceso a la información ambiental. En ellos se encarga de establecer las condiciones generales del ejercicio de este derecho de participación del público en la elaboración de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general relacionadas con el medio ambiente, remitiéndose a su vez a los arts. 17 y 18, que establecen el catálogo de planes y programas –art. 17– y normas –art. 18– en las que se deberán observar necesariamente las garantías previstas en el artículo 6.

Por último, el Título IV es el que aborda el tema sobre el que gira el presente trabajo: el acceso a la justicia y la tutela administrativa en asuntos medioambientales. Sin embargo, sobre este tema se profundizará en las siguientes páginas, por lo que no se realizará un análisis más detallado en este punto.

III. EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

El acceso a la justicia en los procedimientos ambientales se puede definir como la capacidad de los miembros del público³³ para ser parte de los procedimientos que se desarrollen, ya sea en sede jurisdiccional o en el ámbito administrativo. De lo que se trata es de procurar que el público tenga un acceso efectivo a los procedimientos ambientales,

³² Para ver el extenso catálogo de excepciones, art. 13 de la Ley 27/2006; y para conocer cuando procede un suministro parcial de información ambiental, art. 14 de la Ley 27/2006.

³³ Art. 2.4 del Convenio de Aarhus: “4. Por «público» se entiende una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.”.

bien para hacer valer su derecho de acceso a la información ambiental, para defender su derecho de participación en las decisiones que afecten al medio ambiente o simplemente para defender la aplicación de la legislación ambiental.

En este sentido, a continuación, se expondrá el marco legislativo encargado de regular el derecho de acceso en la justicia ambiental en el Convenio de Aarhus y en la Ley 27/2006, así como las disposiciones posteriores que han desarrollado este tercer pilar del Convenio de Aarhus.

1. El artículo 9 del Convenio de Aarhus

Como se ha venido introduciendo, el artículo 9 se encarga de regular el tercero de los pilares del Convenio de Aarhus: el acceso a la justicia. En este sentido, el artículo 9 prevé diferentes procedimientos a través de los cuales los ciudadanos y ONGs podrán acceder a la justicia según las disposiciones y derechos que hayan sido vulnerados. Así, el apartado primero se refiere al procedimiento de acceso a la justicia cuando se produzca una vulneración del derecho a la información ambiental, el apartado segundo se ocupa del procedimiento de acceso a la justicia si el derecho vulnerado ha sido el de participación pública en la toma de decisiones de carácter ambiental, y el tercero de ellos al acceso a la justicia en caso de vulneración del Derecho Ambiental nacional. A todos estos procedimientos les serán aplicables unos requisitos comunes para hacer efectivo este derecho de acceso a la justicia (art. 9.4) y unas obligaciones en materia de información y eliminación de barreras que dificulten o impidan el acceso a la justicia (art. 9.5).

Veamos, pues, las diferentes partes en que se divide este noveno artículo del Convenio de Aarhus.

1.1. Acceso a la justicia tras un acceso fallido a la información

Este primer apartado del artículo 9 se ocupa de garantizar al público la posibilidad de instar un procedimiento de revisión cuando considere que su solicitud de acceso a ambiental ha sido rechazada ilegalmente, o crea que no la respuesta no ha sido debidamente justificada. Para hacer efectivo este derecho, el público podrá presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial³⁴, según lo

³⁴ Es el caso de países como Reino Unido, que ha optado por la creación de un órgano independiente e imparcial especializado en la resolución de solicitudes de acceso a la información ambiental. España no cuenta con un órgano independiente en este ámbito.

establecido por la legislación interna de cada Estado miembro. De este modo, el acceso a la justicia tras la solicitud fallida a la información aparece íntimamente relacionado con el artículo 4 del Convenio, de manera que en esta revisión instada por el público se podrá aducir el incumplimiento de cualesquiera de estos requisitos previstos en este precepto³⁵.

Conviene subrayar que el apartado primero del artículo 9 del Convenio reconoce la posibilidad de acudir a este procedimiento de revisión a “*toda persona*” que considere que el tratamiento dado por las autoridades a su solicitud de información ha sido inadecuado o no esté satisfecha con su respuesta. Esto conlleva el reconocimiento de una amplia legitimación para plantear este tipo de recursos, ya que permite que cualquier miembro del público³⁶ plantee una revisión de su solicitud de información³⁷. Se trata de un gran acierto por parte del legislador, que fija una amplia legitimación de acceso a la justicia por parte del público en este tipo de supuestos, lo que a su vez va en consonancia con la también amplia legitimación reconocida al público para solicitar información ambiental a las autoridades, prevista en el artículo 4 de este mismo texto. Si el legislador hubiese limitado el acceso a la justicia respecto a los procedimientos de solicitud de información, disponiendo un acceso más restrictivo, se podría dar una terrible situación de indefensión respecto a aquellos miembros del público cuya solicitud ha sido indebidamente denegada, que podrían encontrarse en una situación en la que no tendrían cauces legales para recurrir esta decisión.

Por último, señala el último párrafo de este artículo 9.1 del Convenio, las decisiones finales adoptadas por el órgano judicial o por el órgano independiente, según se trate, indicarán por escrito los motivos que las justifiquen y serán de obligado cumplimiento para la autoridad pública en cuyo poder obren estas informaciones.

³⁵ El artículo 4 del Convenio de Aarhus contiene los requisitos procedimentales y sustantivos para interponer una solicitud de información ambiental, como la forma en que debe darse la respuesta a la solicitud de información (ap. 1 b)), el tiempo para responder a la misma (ap. 2) y los motivos de denegación de esta (ap. 3 y 4), entre otros.

³⁶ Art. 2.4 del Convenio de Aarhus: “4. Por «público» se entiende una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.”.

³⁷ Además del recurso ante un órgano judicial, y con anterioridad al mismo, el apartado primero del artículo 9 del Convenio de Aarhus establece que las Partes deberán contar con un procedimiento de “reexamen”, a seguir ante el mismo órgano que resolvió la solicitud o ante un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial, que deberá ser rápido y poco oneroso.

1.2. Acceso a la justicia tras una insuficiente participación

Por otro lado, el apartado segundo del artículo 9 del Convenio de Aarhus regula el acceso a la justicia respecto a aquellos actos, omisiones o decisiones que afecten directamente al derecho de participación pública contenido en el artículo 6 y también, siempre que el derecho interno de los Estados miembros así lo prevea, a otras disposiciones de este Convenio. De este modo, las Partes pueden extender este procedimiento de revisión previsto en el artículo 9.2 respecto a las disposiciones del Convenio que estas estimen.

Pero, para poder acudir a esta vía de revisión, el Convenio de Aarhus establece que los miembros del público interesado habrán de acreditar un interés suficiente en la causa o, en su caso, invocar la lesión de un derecho. La apreciación de uno de estos dos requisitos abrirá el cauce de este procedimiento al público interesado, revisión que podrá versar sobre la forma (legalidad procedimental) o el fondo (legalidad sustantiva), siempre basándose en las decisiones, actos u omisiones a que hace referencia este artículo sexto.

Cabe destacar que este apartado segundo cita expresamente el concepto de “público interesado”³⁸, lo que supone limitar el alcance de la legitimación para instar este tipo de procedimientos. Se produce, con respecto a lo previsto en el apartado primero del artículo 9 del Convenio, en el que expresamente se hacía referencia a “*toda persona*”, una acotación de la legitimación de las personas que podrán instar un procedimiento de estas características, limitándose de este modo al “*público interesado*” que pruebe tener “*un interés suficiente*” o invoque “*la lesión de un derecho*”, según lo que proceda.

En este sentido, el artículo señala que corresponderá a las Partes determinar los conceptos de “*interés suficiente*” y “*lesión de un derecho*” conforme a su derecho interno. Se deja de este modo libertad a los Estados para determinar el alcance que ha de tener la definición de estos dos importantes términos, siempre dentro de estos dos límites: el primero, deberán de ser coherentes con el objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del Convenio³⁹; y segundo, se considerará que

³⁸ Art. 2.5 del Convenio de Aarhus: “5. Por «público interesado» se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. A los efectos de la presente definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno.”.

³⁹ Esto significa que las autoridades públicas de los Estados miembros no podrán utilizar la discrecionalidad concedida por este artículo para restringir el alcance de estos dos conceptos y, por consiguiente, limitar el

tienen interés suficiente o que pueden haber sido lesionadas en sus derechos las ONG que cumplan las condiciones, o bien del art. 2.5 del Convenio, o bien de las previstas en su derecho interno.

Para concluir hay que recalcar que, como bien señala este apartado en su último párrafo, las disposiciones previstas en este no implican que los Estados no prevean la posibilidad de interponer un recurso –que califica como “preliminar”– en vía administrativa, que será previo a la vía jurisdiccional, y a la que se podrá acudir una vez se hayan agotado las vías de recurso administrativo, en caso de que la legislación nacional así lo establezca.

1.3. Acceso a la justicia tras un incumplimiento del Derecho Ambiental

El apartado tercero del artículo noveno se ocupa de reconocer a los particulares el derecho que tienen para acceder a todo tipo de procedimientos, administrativos y judiciales, cuando se considere incumplida la legalidad ambiental nacional por parte de otros particulares o de las propias autoridades públicas. Como señala el propio texto, se trata de procedimientos de recurso diferentes a los previstos a los apartados 1 y 2 de este artículo 9, ya que se refiere expresamente de manera genérica al incumplimiento del Derecho Ambiental, por lo que su espectro de aplicación será más amplio que en el caso de sus apartados precedentes.

La definición genérica de este procedimiento contenido en el art. 9.3 del Convenio resulta algo muy característico del mismo, ya que lo convierte en uno de los artículos más flexibles de todo el documento, que a su vez permitirá un desarrollo posterior por parte de los Estados miembros. En cualquier caso, dicho desarrollo no podrá realizarse de modo que restrinja el acceso a la justicia al público, no cabrá un desarrollo en perjuicio de los derechos que el Convenio de Aarhus reconoce al público. Al fin y al cabo, de lo que se trata en este caso es de garantizar el cumplimiento del Derecho Ambiental, para lo cual resulta absolutamente necesario dotar al público de un procedimiento mediante el cual se pueda exigir el cumplimiento de la legalidad ambiental, ya sea en vía administrativa o jurisdiccional, que deberá ser real, efectivo y con todas las garantías.

número de personas con legitimación para acudir a esta vía de revisión. Se estaría limitando el acceso a la justicia, lo que contravendría el espíritu del Convenio de Aarhus.

De este modo, a través de este sistema se ha creado un sistema de cooperación ciudadana con las Administraciones por medio del cual los primeros pueden instar el cumplimiento del Derecho Ambiental directamente, en vía judicial, o indirectamente, siendo parte en los procedimientos administrativos que persigan este fin⁴⁰. Este empoderamiento del público respecto al cumplimiento de la legalidad ambiental se ha venido denominando por la doctrina como “*citizen enforcement*”. En este sentido se abre un amplio abanico de posibilidades para los particulares, que podrán elegir el tipo de procedimiento por el cual interponen una acción frente a un acto u omisión concreta⁴¹. Y es que, como bien apunta SALAZAR ORTUÑO, “*el Convenio deja meridianamente claro que la promoción del cumplimiento del Derecho Ambiental no es sólo una labor de las autoridades ambientales y los fiscales, sino que el público tiene también un rol importante que desempeñar*”⁴².

Estos miembros del público, señala el apartado tercero, deberán reunir “*los eventuales criterios previstos por su derecho interno*” para poder participar en este tipo procedimientos. El Convenio otorga a las partes el determinar los criterios de legitimación procesal para poder entablar este tipo de acciones legales en cumplimiento del Derecho Ambiental, teniendo en cuenta siempre que se deberá garantizar un acceso efectivo del público a la justicia, y para ello los criterios que se fijen en la legislación interna de las Partes habrán de ser acordes a los objetivos previstos en el Convenio relativos al acceso a la justicia en asuntos ambientales.

De este modo, los miembros del público que cumplan con los criterios establecidos por los Estados miembros en su derecho interno podrán ejercitar acciones legales reclamando el cumplimiento del Derecho Ambiental, las cuales se podrán dirigir frente a

⁴⁰ Esta cooperación o ayuda ciudadana en el cumplimiento del Derecho Ambiental resulta clave, especialmente en aquellos países que tienen menos medios para garantizar su cumplimiento. Para conocer la situación en que se encuentra España respecto al control y vigilancia del cumplimiento de la legalidad ambiental, *vid.* GARCÍA URETA, A., “Potestad inspectora y medio ambiente: derecho de la Unión Europea y algunos datos de las Comunidades Autónomas”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, de 1 de febrero de 2016, nº 54, disponible en <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-potestad-inspectora-y-medio-ambiente-derecho-de-la-union-europea-y-algunos-datos-sobre-las-comunidades-autonomas/>.

⁴¹ En España, tanto el art. 125 de la Constitución como la legislación procesal criminal reconocen la denominada “acción popular” en el ámbito del Derecho Penal. Sin embargo, en la mayoría de países, la persecución penal de los delitos queda en manos de los Tribunales y el Ministerio Fiscal. Sobre la acción popular en materia medioambiental se hablará posteriormente, en el Apartado VI Subapartado 4, referido a la acción popular o pública en asuntos ambientales.

⁴² SALAZAR ORTUÑO, E., *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2019, pág. 81.

otros particulares o frente a autoridades públicas. La legitimación pasiva en este tipo de procedimientos podría corresponder a otras personas, ya sea físicas o jurídicas, o a Administraciones Públicas, siempre que contravengan la legislación ambiental nacional. De este modo, cuando el público considere que algún otro particular o una Administración Pública, ha incumplido, o inaplicado, según proceda, una disposición normativa referido al medio ambiente, los miembros del público que reúnan los requisitos podrán entablar acciones legales para exigir su cumplimiento.

Para concluir, el apartado tercero de este artículo noveno dispone que la legislación infringida que permite presentar este recurso será de “*derecho medioambiental nacional*”⁴³. Esto significa que se restringe la posible acción a la vulneración de normas ambientales nacionales. Sin embargo, tras la firma del Pacto de Viena⁴⁴, el haber incluido este adjetivo “nacional”, con un más que evidente propósito de restringir la posible legitimación del público para acudir a este tipo de procedimientos, ha devenido ineficaz y superflua, ya que en dicho Pacto se acordó que las normas internacionales de protección del medio ambiente se incorporarían al derecho interno de los Estados en el momento en que fuesen ratificadas por los mismos. Por tanto, es irrelevante esta última precisión.

En cualquier caso, sobre estas y otras cuestiones se profundizará más adelante, cuando se trate la legitimación para ser parte de los procedimientos para la defensa del medio ambiente⁴⁵.

1.4. Requisitos de los procedimientos para un efectivo acceso a la justicia

Por otra parte, y mientras que los tres primeros apartados de este artículo noveno se refieren exclusivamente a las diferentes vías de acceso a la justicia en este tipo de asuntos, el penúltimo de los apartados de este artículo 9 del Convenio de Aarhus es el encargado de establecer las reglas básicas o condiciones necesarias –lo que ordinariamente se conoce como “reglas de juego”– para poder ejercer este derecho de una manera eficaz. Son los estándares mínimos que han de cumplirse respecto a las tres modalidades de acceso a la justicia reguladas en los apartados primero, segundo y tercero de este mismo precepto.

⁴³ La previsión del adjetivo “nacional” dentro del contenido de este apartado contentó a muchas de las delegaciones de Estados que formaron parte del Convenio. Se vio como una manera de tratar de restringir el amplio abanico de leyes a las que resultaba de aplicación esta disposición tercera del artículo noveno.

⁴⁴ Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969.

⁴⁵ Véase Apartado V del presente trabajo.

De este modo, el apartado cuarto del artículo 9 indica, haciendo referencia a los procedimientos regulados en los tres apartados precedentes, que los recursos puestos a disposición del público deberán ser “*suficientes y efectivos*”, y deberán incluir, cuando proceda, una “*orden de reparación*”. Entonces, ahora cabría preguntarse qué ha de entenderse por “*recursos suficientes y efectivos*” y por “*orden de reparación*” cuando la ley hace referencia a los mismos.

En cuanto al segundo de estos conceptos, el término “orden de reparación” procede de la traducción literal del término anglosajón “*injunctive relief*”, previsto en la redacción original del Convenio de Aarhus. Hay que decir que se trata de una traducción, cuanto menos, inexacta ya que, entre todas las medidas posibles previstas como órdenes de reparación, no incluye unas de las más importantes, sino la más importante: las medidas cautelares.

Así, como bien apunta SALAZAR ORTUÑO, bajo este concepto de “orden de reparación” el derecho procesal español incluye “*aquellas medidas que el juez o tribunal puede adoptar en el momento de la sentencia estimatoria del recurso*”, es decir, una vez concluido el procedimiento, como “*el restablecimiento de situaciones jurídicas, el cese de determinadas actividades, la obligación de reponer las cosas a su estado anterior mediante acciones de restauración ambiental o el resarcimiento de daños y perjuicios*”⁴⁶. Sin duda alguna, hubiese sido más acertado haber ampliado esta acepción y haber previsto la posibilidad de adoptar medidas cautelares con anterioridad a la conclusión del procedimiento en cuestión. De este modo, con la inclusión de las medidas cautelares, se estaría continuando con el espíritu reformista del Convenio, así como con las resoluciones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus⁴⁷.

En cualquier caso, los recursos puestos a disposición del público deberán “*suficientes y efectivos*”; suficientes en el sentido de que estos han de ser adecuados para conseguir los fines perseguidos mediante el acceso a la justicia, y efectivos, esto es, que con ellos se consiga garantizar un cumplimiento eficaz conforme a las pretensiones

⁴⁶ SALAZAR ORTUÑO, E., *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2019, págs. 83-84.

⁴⁷ Tanto el Convenio como el Comité de Cumplimiento del Convenio [Asunto ACCC/C/2008/24, referido a España] han pretendido la inclusión de las medidas cautelares (en derecho anglosajón, “*interim injunctive relief*”) dentro del concepto de “orden de reparación”. Las medidas cautelares adoptadas al inicio de este tipo de procedimientos, judiciales o extrajudiciales, resultan indispensables para poder asegurar la eficacia de una posible resolución o sentencia estimatoria, y evitar que se produzcan daños ambientales irreparables o de difícil restauración que se podrían haber evitado con la adopción de medidas cautelares.

aducidas por las partes del procedimiento que se trate. Como se expone en el subapartado siguiente, de lo que se trata en última instancia es de garantizar el acceso del público a la justicia ambiental, y para ello resulta imprescindible eliminar todo tipo de barreras que limiten este derecho, incluida la no adopción de medidas cautelares.

Además, continúa el apartado cuarto del artículo 9 del Convenio, los procedimientos “*deberán ser objetivos, equitativos y rápidos*” y su coste no podrá ser en ningún caso prohibitivo. Tanto la decisión final que ponga fin a la revisión, como el propio procedimiento, han de ser imparciales, objetivos y equitativos, en el sentido de que han de ponderarse las circunstancias concurrentes en cada caso, y en base a las mismas, procurar aplicar la ley de una manera equitativa y coherente. Es decir, ha de evitarse aplicar la ley de un modo excesivamente riguroso, y para ello habrá que atender a esta exigencia de equidad contenida en el artículo noveno.

A su vez, esta revisión de procedimientos ha de ser rápida, ya se trate de revisión administrativa o revisión judicial, cosa que en los últimos años se ha erigido como uno de los principales obstáculos para acceder a la justicia. Esta exigencia de celeridad de los procedimientos aparece relacionada, en consecuencia, con el coste de los mismos, que como señala el apartado cuarto del artículo 9 del Convenio, no deberá ser prohibitivo. Esto significa que el coste de este tipo de procedimientos planteados por el público en defensa del Derecho Ambiental, sean judiciales o extrajudiciales, no deberá ser de una cuantía tan elevada que impida o disuada de emprender acciones legales⁴⁸. Para ello, las Partes deberán ofrecer sistemas que reduzcan los costes a unos niveles razonables.

Para concluir, este apartado señala que las decisiones adoptadas respecto a los procedimientos previstos en este artículo deberán hacerse y consignarse por escrito. Asimismo, las resoluciones adoptadas por los tribunales y/u órganos competentes en esta materia deberán ser accesibles al público.

1.5. Obligaciones en materia de información para el acceso a la justicia y de reducción o eliminación de barreras

Por último, el apartado quinto de este noveno artículo del Convenio de Aarhus fija una serie de obligaciones tendentes a garantizar un efectivo ejercicio del derecho de acceso a la justicia en este tipo de procedimientos ambientales. Se trata unas obligaciones

⁴⁸ En este mismo sentido, SALAZAR ORTUÑO, E., *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2019, pág. 86.

que se podrían clasificar en dos categorías: por un lado, las obligaciones en materia de información que las autoridades de los Estados miembros deberán suministrar al público para que éste pueda adoptar las medidas legales que considere, incluido el acceso a los Tribunales; y, por otro lado, las obligaciones destinadas a reducir o eliminar las barreras de acceso existentes que dificultan e impiden al público poder concurrir en aquellos procedimientos ambientales que interesen.

Respecto a la primera de estas dos obligaciones, el Convenio de Aarhus obliga a las Partes a informar al público de los diferentes cauces posibles para acceder a la justicia, lo que aparece íntimamente relacionado con la exigencia contenida en el artículo 3, apartado tercero, del mismo texto, cuando se hacía referencia al concepto de “educación ecológica” y se decía que cada Parte concienciará al público *“respecto de los problemas medioambientales a fin de que sepa cómo proceder para tener acceso a la información, participar en la toma de decisiones y recurrir a la justicia en materia medioambiental”*. Las vías por las cuáles esta información deberá hacerse pública podrán ser variadas, siempre y cuando se informe adecuadamente a los destinatarios acerca de los procedimientos de revisión que procedan frente a esa decisión, ya sean de carácter judicial o extrajudicial⁴⁹. En este mismo sentido se pronuncia el artículo 5, apartado séptimo, del Convenio de Aarhus, que obliga a las Partes a hacer públicos todos los asuntos que versen sobre las materias reguladas en el Convenio, el acceso a la justicia ambiental entre ellas⁵⁰.

Por otro lado, y antes comenzar con el análisis de la segunda de las obligaciones contenida en este apartado quinto del artículo noveno, conviene desatacar su importancia práctica. Se trata de una disposición que compele directamente a las autoridades públicas de los Estados miembros a establecer mecanismos de asistencia destinados todos ellos a

⁴⁹ Un ejemplo de esto lo encontramos en el artículo 4, apartado séptimo del Convenio de Aarhus: *“La denegación de una solicitud de información se notificará por escrito si la solicitud se ha hecho por escrito si su autor solicita una respuesta escrita. En la notificación de denegación la autoridad pública expondrá los motivos de la denegación e informará al solicitante del recurso del que dispone en virtud del artículo 9. [...]”*. Esta información también deberá incluirse cuando se adopten decisiones relacionadas con los artículos sexto, séptimo y octavo del Convenio de Aarhus.

⁵⁰ En el caso C-427/07, *Comisión frente a Irlanda*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictaminó que uno de los principios de la Directiva 2003/35/CE es promover el acceso a la justicia respecto a los asuntos ambientales, conforme a lo dispuesto en el Convenio de Aarhus. El Tribunal sostuvo *“que la obligación de poner a disposición del público información práctica para el acceso a los recursos administrativos y judiciales en materias de control integrado de la contaminación y evaluación de impacto ambiental, suponía la consecución por parte de los Estados de un resultado preciso. La mera disponibilidad a través de publicaciones en internet de normas referidas al acceso a la información administrativa y judicial y la posibilidad de acceder decisiones judiciales no aseguraba, de manera suficientemente clara y precisa, que el público afectado conociese sus derechos a acceder a la justicia.”*.

sortear las diferentes barreras u obstáculos existentes a la hora de acceder a la revisión de asuntos ambientales.

Y es que, como se expondrá posteriormente en el presente trabajo, existen numerosas barreras en la práctica que impiden un efectivo acceso a la justicia, como el elevado coste, en ocasiones prohibitivo, de este tipo de procedimientos; la desigualdad procesal de las partes que intervienen en el procedimiento, ya que, en la mayoría de supuestos, se enfrentará un particular frente a una Administración o gran corporación privada; problemas de acreditación de legitimación para ser parte del procedimiento; falta de formación, independencia e imparcialidad de los órganos encargados de resolver la controversia; o la falta de información y dificultad a la hora de obtener asistencia jurídica especializada en este tipo ámbitos; entre otras⁵¹.

Esta obligación de eliminar o reducir las barreras de acceso a la justicia hay apreciarla conjuntamente con lo establecido en el apartado segundo del artículo tercero del Convenio, que pide a las autoridades públicas de las Partes que se comprometan a asesorar al público para facilitar su acceso a la justicia; así como con el apartado cuarto del artículo noveno visto anteriormente, que prevé la necesidad de contar con recursos suficientes y efectivos para acceder a la justicia, y que su coste no sea prohibitivo.

En cualquier caso, todas estas cuestiones que impiden el acceso del público a la justicia respecto a este tipo de asuntos medioambientales se estudiarán posteriormente.

2. Acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos ambientales en la legislación española

El Título IV de la Ley 27/2006 está compuesto por cuatro artículos que se encargan de regular el acceso a la justicia y la tutela administrativa en asuntos medioambientales en España. Se trata de un articulado que, continuando el espíritu reformista del Convenio de Aarhus, podía haber implementado un sistema de acceso a la justicia ambiental novedoso y progresista que garantizase un acceso efectivo a la justicia ambiental a los particulares, sirviéndose como base de las disposiciones contenidos en el artículo 9 del Convenio, pero en vez de eso, el legislador español desaprovechó esta oportunidad y optó

⁵¹ Sobre estas y más barreras u obstáculos existentes a la hora de acceder a la justicia en los procedimientos ambientales se hablará posteriormente, en el Apartado IV del presente trabajo.

por reproducir las disposiciones del Convenio y remitirse a la legislación interna ya existente, sobre todo en materia de recursos⁵².

El primero de estos cuatro preceptos es meramente informativo, ya que lo único que hace este artículo 20 de la Ley 27/2006 es remitirse a la ley española existente que regula los diferentes recursos administrativos⁵³ y, ya en sede jurisdiccional, el recurso contencioso-administrativo. Parece que el legislador español consideró suficientes los recursos existentes en su derecho interno para satisfacer este derecho de acceso a la justicia derivado de la firma del Convenio de Aarhus, ya que no añade nada, no desarrolla ningún concepto, sólo se limita a remitir estos procedimientos a la legislación ya existente en el ordenamiento jurídico español. Una vez más, el Estado español dejó pasar la oportunidad brindada para mejorar su sistema de acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Por otra parte, el artículo 21 de la Ley 27/2006 prevé un procedimiento especial para aquellos supuestos en los que entes privados dependientes de una Administración Pública hayan vulnerado alguno de los derechos reconocidos por esta Ley a los miembros del público. De este modo, los miembros del público que consideren que alguna de las personas previstas por el artículo 2.4.2⁵⁴, mediante acción u omisión, ha vulnerado sus derechos reconocidos en esta Ley, podrán interponer la correspondiente reclamación directamente ante la Administración Pública bajo cuya autoridad ejerce su actividad.

⁵² Un importante sector de la doctrina que ha analizado el contenido de este Título IV de la Ley 27/2006 ha criticado esta falta de ambición por parte del legislador español. Para conocer más sobre ello, véase PEÑALVER I CABRÉ, A., “Novedades en el Acceso a la Justicia a la tutela administrativa en asuntos medioambientales”, en PIGRAU SOLÉ, A. (director), *Acceso a la Información, Participación pública y Acceso a la Justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Barcelona, Atelier, 2008, págs. 349-403.

⁵³ El artículo 20 de la Ley 27/2006 se remite expresamente a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para referirse a los diferentes recursos administrativos que es posible interponer en este tipo de procedimientos. Sin embargo, la Ley 30/1992 fue derogada y sustituida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre de 2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, por lo que cuando el artículo 20 hace referencia a la Ley 30/1992 habrá que entenderla referenciada a la legislación administrativa vigente que regula los recursos administrativos (Ley 39/2015) y demás normativa aplicable.

⁵⁴ Artículo 2.4.2 de la Ley 27/2006. Definiciones:

“2. Tendrán la condición de autoridad pública, a los solos efectos de lo previsto en los Títulos I y II de esta Ley, las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones previstos en el apartado anterior.”

En cualquier caso, y como apunta el art. 22 *in fine*, este procedimiento se procederá exclusivamente en los supuestos en los que el público solicite al ente privado información ambiental, ya que la propia Ley 27/2006 se encarga de reducir su ámbito de aplicación al limitar este concepto de autoridad pública prevista en el art. 2.4.2 a los Títulos I y II.

Pero la materia más importante, y controvertida a su vez, es la prevista en los artículos 22 y 23 de esta Ley. Estos preceptos se ocupan de la acción popular en asuntos medioambientales y los requisitos necesarios para interponer acciones, tanto administrativas como judiciales, en defensa del ordenamiento jurídico ambiental.

El primero de estos dos preceptos, el artículo 22, aparece encabezado por el título “Acción popular en asuntos medioambientales”, y viene a decir que, cuando se produzca algún tipo acción u omisión de algunas de las normas medioambientales señaladas en el art. 18.1⁵⁵ de esta Ley por parte de las autoridades públicas, las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos previstos en el art. 23 podrán recurrir esta actuación, o falta de actuación, según proceda, en vía administrativa o en vía judicial. De una primera lectura del título de este artículo pareciera que el precepto reconoce a todo el público la posibilidad de acceder a la justicia cuando se ha producido una vulneración del ordenamiento jurídico ambiental, pero el propio texto se encarga de disipar esta posibilidad al limitar su aplicación a las entidades sin ánimo de lucro –ONGs– que reúnan los requisitos del art. 23, y únicamente respecto a las vulneraciones de las normas ambientales señaladas en el art. 18.1 de la propia Ley.

Es el artículo 23 el que se encarga de enunciar los distintos requisitos que deberán cumplir las personas jurídicas sin ánimo de lucro para que se encuentren legitimadas para ejercer la acción popular, que son tres. El primero de ellos es un requisito formal, referido a la propia constitución de la sociedad, ya que, como señala este artículo, para poder ejercer la acción popular del artículo 22, las entidades sin ánimo de lucro deberán incluir en sus estatutos el fin de proteger el medio ambiente en general o algunos de sus elementos en particular. Además de esto, y como segundo requisito, dichas entidades

⁵⁵ Las diferentes normativas a que hace referencia este artículo 18.1 son: Protección de las aguas, Protección contra el ruido, Protección de los suelos, Contaminación atmosférica, Ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos, Conservación de la naturaleza, diversidad biológica, Montes y aprovechamientos forestales, Gestión de los residuos, Productos químicos, incluidos los biocidas y plaguicidas, Biotecnología, Otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente, Evaluación de Impacto Ambiental, Acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica.

deberán haberse constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y haber ejercido de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus propios estatutos. Y como último requisito, estas habrán de desarrollar su actividad en un ámbito de territorial que resulte afectado por la actuación u omisión administrativa. Cabe precisar, respecto a esta última exigencia prevista en el art. 23.1 c), que, además de resultar una previsión novedosa en comparación con la que se venía exigiendo en regulaciones previas, puede suponer una causa de discriminación que expresamente prohíbe el Convenio de Aarhus en su artículo tercero.

Para terminar, el apartado segundo del artículo 23 abre la posibilidad de que las entidades sin ánimo de lucro tengan reconocida el derecho de asistencia jurídica gratuita. Para que esto tenga lugar y se reconozca este derecho en favor de entidades sin ánimo de lucro, en los términos previstos en la propia Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. Se trata de una importante novedad que fue introducida durante la última fase de tramitación de la Ley, y que, a pesar de su voluntad de reducir los obstáculos financieros que impiden el acceso a la justicia, no ha estado exenta de problemas en cuanto a su aplicación. Pero sobre esto se hablará más adelante.

3. Desarrollo del derecho de Acceso a la Justicia Ambiental: la Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en asuntos ambientales

Como ya se indicó en el Apartado II del presente trabajo, así como los otros dos pilares del Convenio de Aarhus, relativos al acceso a la información de carácter ambiental y a la participación del público en asuntos ambientales, sí que contaron con sendas Directivas de desarrollo⁵⁶, el tercer pilar, referido al acceso a la justicia en procedimientos ambientales, no continuó el camino que previamente habían recorrido los otros dos pilares del Convenio y no contó una Directiva que desarrollase su contenido, a pesar de ser el pilar más importante y sobre el que oscila el resto del Convenio.

A este respecto, y ante la imposibilidad de aprobar un texto de carácter normativo que desarrollase y perfeccionase el derecho de acceso a la justicia –aunque sí que se

⁵⁶ Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el Medio Ambiente.

produjeron diversos intentos en este sentido⁵⁷–, la Comisión optó por la elaboración de un texto extenso y un tanto complejo, de carácter no vinculante, que tomó forma de Comunicación, y al que finalmente se denominó “*Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental*”. En este documento la Comisión trató de sistematizar la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de los últimos treinta años, que ha ido interpretando las disposiciones del Convenio relativas al acceso a la justicia que se le iban planteando por parte de los Estados miembros, sobre todo en forma de cuestiones prejudiciales. En ellas se plantean cuestiones que afectan al derecho de acceso a la justicia ambiental de los ciudadanos previsto en el Convenio, pero que a su vez pueden aparecer relacionados con la interpretación de cierta normativa europea relativa a esta materia⁵⁸.

Así, y tras un primer apartado introductorio, la Comunicación va tratando las diferentes cuestiones que podrían obstaculizar a los particulares ejercer su derecho de acceso a la justicia ambiental. Entre las mismas se encuentran la legitimación activa de los particulares a la hora de acceder a procedimientos ambientales; el alcance, control e intensidad del control jurisdiccional y la garantía de una tutela judicial efectiva; y los gastos y costas procesales, entre otras muchas⁵⁹. Para ello, la Comisión acude a las diferentes sentencias que ha ido dictando el Tribunal de Justicia de la Unión respecto a las diferentes cuestiones que le iban planteando los Estados miembros y, en base a esta jurisprudencia, la Comisión elaboró un texto en el que interpretaba estas resoluciones y que serviría de guía a los Tribunales, tanto europeos como nacionales, encargados de resolver este tipo de procedimientos. En este sentido, la Comunicación es rica en ejemplos de jurisprudencia europea, que ha ido moldeando la interpretación del Tribunal, pero, y siempre desde un punto de vista personal, el texto hubiese sido más completo si hubiese

⁵⁷ Véanse propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Acceso a la Justicia en materia de medio ambiente, COM (2003); y Reglamento 1367/2006, de 6 de septiembre, del Parlamento Europeo y el Consejo 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.

⁵⁸ Antes de nada, conviene precisar que esta Comunicación se refiere exclusivamente al acceso a la justicia respecto a los actos, decisiones u omisiones de las autoridades públicas de los Estados miembros, excluyendo de este modo el tratamiento de una de las cuestiones más olvidadas y en las que se puede generar más desigualdad entre las partes del litigio: los conflictos ambientales entre particulares. Sin embargo, y a pesar de esta importante omisión, la Comunicación se ha constituido como uno de los instrumentos más útiles para las Partes para conocer el criterio seguido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la hora de interpretar las obligaciones de acceso a la justicia ambiental derivadas del Convenio de Aarhus.

⁵⁹ Sobre estas cuestiones que dificultan el acceso a la justicia se hablará más adelante, en el Apartado IV “El Problema de Acceso a la Justicia Ambiental”.

incluido algunos ejemplos de jurisprudencia de Tribunales nacionales que complementasen a la jurisprudencia europea, o hubiese previsto algún código o listado de “buenas prácticas” para un acceso efectivo a la justicia ambiental a implementar o desarrollar por los Estados miembros.

Sin embargo, y a pesar de que la Comisión se esfuerce por justificar su decisión de haber elaborado una Comunicación interpretativa, hubiese sido mucho más útil un instrumento jurídicamente vinculante al que debieran de atenerse todos los Estados parte, como una Directiva. El contar con un texto que comprometiese legalmente a los Estados parte dotaría al acceso a la justicia ambiental de una mayor certeza jurídica y dejaría menos margen a las Partes a limitar el ejercicio de este derecho reconocido a los particulares. Pero la falta de interés para abordar esta cuestión, tanto de las autoridades nacionales como de los organismos europeos, cegadas por intereses económicos y el desarrollo de una política monetaria fuerte basada en el consumo en detrimento de la protección del medio ambiente, ha propiciado el abandono de esta vía en favor de un Comunicación interpretativa que, si bien contiene interesantes manifestaciones que favorecen su protección, son demasiado flexibles y carecen del carácter vinculante que sí que tendría una Directiva.

IV. EL PROBLEMA DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

Como se ha visto anteriormente, el acceso a la justicia en materia ambiental ha sido reconocido profusamente en la normativa internacional y estatal como elemento clave para garantizar el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Sin embargo, la realidad es que los obstáculos existentes para que los interesados en el cumplimiento del Derecho Ambiental puedan iniciar un procedimiento administrativo o judicial de estas características son, cuanto menos, difíciles de superar.

A continuación se van a exponer las principales barreras a las que se enfrentan aquellas personas que pretenden entablar acciones legales en defensa del medio ambiente, y que en la práctica pueden suponer una auténtica denegación de acceso a la justicia.

1. La desigualdad de partes en el procedimiento

En la gran mayoría de procedimientos ambientales se plantea la misma contienda entre dos partes enfrentadas: por un lado están los ciudadanos, cuya actuación puede materializarse a través de organizaciones, asociaciones, o simplemente en su propia representación, interesados en que se cumpla la legalidad ambiental; y por otro lado está

la Administración o entidad de derecho privado, en su caso, que, ya sea a través de acciones u omisiones, ponen en peligro la integridad del medioambiente como consecuencia de un incumplimiento reiterado de la normativa ambiental. Y aunque teóricamente en este tipo de procedimientos –al igual que en el resto– rige el principio de «igualdad de armas»⁶⁰, no hace falta entrar en un análisis más detallado para llegar a la conclusión de que este principio está lejos de hacerse efectivo en la práctica.

Y es que, además de partir de una posición privilegiada, tanto la Administración como las empresas privadas disponen de más recursos y más experiencia en este tipo de pleitos que la que pueden tener los particulares, relegados a ser la parte débil del procedimiento y a ver cómo sus pretensiones son prácticamente erosionadas por la abrumadora superioridad técnica y económica de la Administración. Se trata de la eterna lucha de David frente a Goliat, en la que la Administración, o ente privado, según proceda, suele salir cuanto menos airoso de este tipo de procedimientos.

Esto se debe en gran medida al diseño del procedimiento, ya no solo en sede judicial sino también en sede administrativa. Se trata de un procedimiento que se nutre en cuanto a su diseño del procedimiento civil, en el que se resuelven controversias referidas a bienes jurídicos determinados e individualizados, pero cuando se trata de la protección del medio ambiente, no puede hablarse ya de un bien jurídico perfectamente determinado, entrando en el ámbito de lo que tradicionalmente se ha calificado como la protección de bienes jurídicos colectivos o difusos. Por tanto, mientras no se supere esta arcaica visión del procedimiento ambiental, no se solucionarán los problemas existentes en la actualidad que dificultan la consecución de una efectiva tutela de bienes e intereses jurídicos colectivos como el medio ambiente.

Por consiguiente, es necesario diseñar un nuevo procedimiento ambiental, ya sea administrativo o judicial, que reconozca la desigualdad *ab initio* de las partes y, en base

⁶⁰ Principio derivado del art. 24 de la Constitución, que garantiza el derecho de los ciudadanos a obtener una tutela judicial efectiva. Así, cuando se habla de igualdad de armas en el procedimiento lo que se quiere reseñar es que las distintas partes que formen parte del proceso han de contar con los mismos medios procesales para defender, fundamentar y pretender sus intereses, lo que necesariamente ha de traducirse en una igualdad efectiva de derechos respecto al procedimiento que se esté desarrollando. En otras palabras, las partes del proceso deben tener las mismas oportunidades a la hora alegar y probar sus respectivas pretensiones, ya que de manera contraria se estaría vulnerando el derecho a una tutela judicial efectiva.

a las mismas, establecer los mecanismos que fueren necesarios para equilibrar esta situación⁶¹.

A pesar de lo nuevo que pudiese resultar este nuevo procedimiento ambiental, lo cierto es que no es necesario irse demasiado lejos para observar procedimientos en los que la Ley ya reconoce la situación de desigualdad de las partes y establece mecanismos para tratar de equilibrar la situación procesal de las partes. Piénsese por ejemplo en el orden jurisdiccional social, encargado de resolver los conflictos entre trabajador y empresario. En este orden jurisdiccional, la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS) ha diseñado un procedimiento que reconoce la desigualdad existente entre las partes del conflicto y establece una serie de mecanismos⁶² para que la parte “débil” –el trabajador– pueda acudir a este procedimiento en condiciones de igualdad respecto a la parte más fuerte –el empresario– y garantizar de este modo el acceso a una tutela judicial efectiva.

En definitiva, la desigualdad existente entre las partes que intervienen en los procedimientos ambientales sólo se puede solucionar de una manera: a través de un nuevo diseño del procedimiento ambiental que reconozca sus especialidades y establezca mecanismos para tratar de reducir al máximo la desigualdad los intervinientes.

2. Plazos y duración de los procedimientos

Otra de las barreras que a menudo impiden la obtención de una tutela judicial efectiva es la excesiva duración de los procedimientos. Lo cierto es que no se trata de un problema que afecte exclusivamente a los procedimientos ambientales, sino que se trata de un vicio generalizado que afecta a toda la Administración de Justicia del Estado Español, aspecto que ha sido duramente criticado por la mayoría de expertos en la

⁶¹ En este sentido, SALAZAR ORTUÑO, E., *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2019, pág. 194.

⁶² Estos mecanismos para tratar de reducir la desigualdad entre las partes se pueden ver sobre todo en materia probatoria, ya que en gran número de supuestos se establece la inversión de la carga de la prueba, de manera que será el empresario el que deberá probar los hechos para tratar de desvirtuar la posición del trabajador. En este sentido, véase art. 96 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS). También existen una serie de presunciones reconocidas en favor del trabajador que refuerzan su posición respecto al empresario, como la “presunción de laboralidad” reconocida en supuestos en los que, por ejemplo, no existe un contrato firmado entre las partes, pero existe el pago de una contraprestación por el trabajo desempeñado por el trabajador. En este sentido, véase art. 8 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

materia, que han llegado a calificar la duración de los procedimientos como escandalosamente extensa⁶³.

A este respecto, como bien sostuvo CAPPELETTI, en un gran número de países *“los ciudadanos que esperan resolver una disputa en un tribunal deben esperar más de dos o tres años para obtener un fallo judicial. Las consecuencias de este retraso pueden resultar devastadoras: incrementan el costo para las partes y ejercen gran presión sobre la parte económicamente débil para que abandone su reclamación o acepte una cantidad mucho menor a la que tiene derecho. Como lo reconoce explícitamente el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, en su artículo 6 párrafo 1, la justicia que no está disponible dentro de un tiempo razonable es justicia inaccesible para muchas personas”*⁶⁴.

Y es que, como se verá en el siguiente apartado, el tema de plazos y duración de los procedimientos adquiere una relevancia esencial respecto a la adopción de medidas cautelares, ya que puede ocurrir que, por no adoptar una medida cautelar a tiempo, consistente, por ejemplo, en la paralización de unas obras, puede frustrar la obtención de una justicia ambiental efectiva. Precisamente esto fue lo que ocurrió en el caso del Hotel del Algarrobico, situado en el municipio almeriense de Carboneras, en el que se construyó un gran complejo hotelero sobre el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar incumpliendo la Ley de Costas y la normativa urbanística, al tratarse de terreno no urbanizable.

Este caso representa un muy buen ejemplo de la duración que pueden tener este tipo de contiendas y también de lo que puede ocurrir en el caso de que no se acuerden medidas cautelares en el momento oportuno, ya que a pesar de que se conocía que se trataba de un terreno protegido y que la construcción era ilegal, se continuó con la edificación hasta el año 2006, año en que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Almería acuerda la paralización cautelar de las obras tras la denuncia de la asociación ecologista “Salvemos Mojácar”. Sin embargo, para esa fecha gran parte del hotel estaba ya edificado, cuyo proyecto fue presentado en el año 2001, comenzando las obras dos años más tarde, en el año 2003, todo ello haciendo caso omiso a la Ley de Costas, vigente

⁶³ En este sentido, RUIZ MACIÁ, G., SALAZAR ORTUÑO, E. y SANCHÍS MORENO, F., “Democracia Ambiental y Acceso a la Justicia. Aplicación del Convenio de Aarhus en España”, en MARRACO ESPINÓS, J. M. (Edit.), *Asociación para la Justicia Ambiental*, Madrid, 2009, págs. 59 a 63.

⁶⁴ CAPPELETTI, M. y GARTH, B., *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pág. 8.

desde el año 1988, y que expresamente establece una servidumbre legal de protección de las costas de 100 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar⁶⁵, lo que implica que no se podrá edificar dentro de esa franja de protección, por estar legalmente protegida. A pesar de esto, y desoyendo las numerosas alegaciones presentadas al respecto, las autoridades públicas andaluzas concedieron licencia a la constructora para que ejecutase las obras, lo que no deja de ser sorprendente dada la manifiesta ilegalidad de este proyecto: el hotel se encuentra a solo 14 metros del mar, cuando la Ley de Costas establece una servidumbre legal de protección de 100 metros, lo que constituye un despropósito total.

Finalmente, tras años de recorrido y multitud de pronunciamientos judiciales relativos a la licencia de construcción y sucesivas modificaciones del Plan de Ordenación de Recursos Naturales, el caso llegó al Tribunal Supremo que, mediante Sentencia dictada el 10 de febrero de 2016, acabó declarando la ilegalidad de la construcción por tratarse de una zona ambiental protegida y, por tanto, no urbanizable⁶⁶. Sin embargo, a día de hoy el procedimiento continúa ya que las autoridades públicas andaluzas todavía no han conseguido ejecutar el derribo de la construcción⁶⁷.

Por tanto, si la prolongada duración de los procedimientos se pudiese atribuir a la adopción de medidas cautelares tendentes a preservar el medio ambiente hasta que se resuelva el pleito, aun tendría cierta justificación positiva su excesiva dilación, ya que con su adopción se estaría garantizando la efectividad que pudiese llegar a tener el recurso. Sin embargo, en la mayoría de supuestos, la adopción de medidas cautelares, tan importante en la práctica, no es acordada por el Tribunal, especialmente en casos como el del Hotel del Algarrobico, en que tras ponderar los intereses en conflicto –intereses

⁶⁵ Artículo 23.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

⁶⁶ STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 396/2016, de 10 de febrero de 2016.

⁶⁷ Este caso es muy ejemplificativo de la más que prolongada duración que pueden tener estos procedimientos, que, como ocurre aquí, pueden durar más de 15 años. Además, también representa muy bien la importancia que tiene adoptar medidas cautelares a tiempo, aspecto que se tratará en el siguiente apartado. En cualquier caso, para más información sobre este asunto, véase CUESTA REVILLA, J., “A vueltas con El Algarrobico: la historia interminable de un despropósito medioambiental”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 1041-1052; HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. M., “Vicisitudes Judiciales sobre el Hotel Algarrobico: ni vencedores ni vencidos”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 7-8, 2015; y LA CALLE MARCOS, A., “El Algarrobico: un hotel sin estrella”, en DELGADO CABEZA, M. y DEL MORAL ITUARTE, L., *Los megaproyectos en Andalucía: relaciones de poder y apropiación de la riqueza*, Aconcagua Libros, Sevilla, 2016, págs. 83-132. Para más detalles, véase también: <https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/oceanos/costas/algarrobico-simbolo-de-la-destruccion-de-la-costa/>

económicos frente intereses medioambientales—, el Tribunal sostiene que tendría graves consecuencias económicas para la parte demandada.

En cualquier caso, la duración excesiva de los procedimientos tiene más que ver con la complejidad de las causas que con las medidas cautelares que se adopten. Esto es lo que afirma parte de la doctrina para justificar su duración por encima de lo que es razonable. Sin embargo, esta no es una justificación suficiente. No parece proporcionado alegar que una causa es compleja y más adelante tardar más de 15 años en resolverla, es una grave vicisitud a la que debe hacer frente la justicia medioambiental, ya que en este tipo de procedimientos los plazos adquieren todavía más importancia. Si se quiere una justicia ambiental efectiva que garantice una protección efectiva del medioambiente, esta deberá ser rápida, a fin de evitar un deterioro mayor del ecosistema.

Además, la excesiva duración de los procedimientos genera un sentimiento de desconfianza entre los particulares que, al ver la exagerada dilación de los mismos, pueden optar por no ejercer acciones en defensa del medio ambiente, dada las pocas posibilidades de obtener un pronunciamiento temprano que impida la consumación de estas agresiones medioambientales. La duración de los procedimientos no puede ser óbice para que las partes accedan a la justicia ambiental, ya que de lo contrario se estaría beneficiando a los potenciales incumplidores del Derecho Ambiental, que, en base a esa “posición fuerte” que ostentan en el procedimiento ambiental, podrían prolongarlo innecesariamente en busca de eso, del cese en el ejercicio de acciones en defensa del medio ambiente. De esta manera, se estaría extendiendo un sentimiento de impunidad de los entes incumplidores que resulta perjudicial para el resto de la sociedad, cuya confianza en la justicia se vería todavía más cuestionada.

3. Las medidas cautelares en los procedimientos ambientales

3.1. La difícil obtención de medidas cautelares

Como se ha venido introduciendo anteriormente, la adopción de medidas cautelares tempranas en este tipo de procedimientos es esencial para garantizar una protección efectiva del medio ambiente. Piénsese, por ejemplo, que hubiese ocurrido si en el caso del Hotel del Algarrobico⁶⁸, se hubiese acordado la suspensión cautelar de las obras antes de que estas comenzasen, por el incumplimiento de la Ley de Costas.

⁶⁸ Véase apartado anterior.

La importancia de las medidas cautelares se puede apreciar perfectamente en el Convenio de Aarhus, en el que las Partes se comprometen a incluir la posibilidad de adoptar medidas cautelares (las denominadas *injunctive relief*—que posteriormente serían mal traducidas por el legislador español como “orden de reparación”)⁶⁹, que habrán de ser objetivas, suficientes, efectivas, equitativas y rápidas, sin que su coste pueda ser en ningún caso prohibitivo⁷⁰. Esta previsión expresa de la necesidad de unas medidas cautelares efectivas en materia medioambiental contrasta con el olvido que parece realizar el legislador español en 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 ambiente, en la que se omitió cualquier posible desarrollo del sistema de justicia cautelar en los procedimientos ambientales, por lo que, irremediablemente, habrá que acudir al régimen general dispuesto en las leyes de procedimiento administrativo y contencioso-administrativo.

No obstante, y como viene siendo habitual, el legislador español ha diseñado el sistema cautelar administrativo tomando como referencia el sistema de justicia cautelar civil revisto en la Ley de Enjuiciamiento Civil, a pesar de las notables diferencias existentes entre ambos órdenes, más aún cuando el objeto del pleito son intereses colectivos o supraindividuales como la protección del medio ambiente. Y es que, sin ir más allá, es la propia Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, la que se remite a la LEC cuando aborda la materia referida a medidas provisionales en el procedimiento administrativo⁷¹ (a las que califica como “medidas provisionales”), siendo además el régimen legal supletorio en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Por tanto, dada la remisión expresa de estas leyes al orden civil, habrá que estudiar brevemente la configuración de la justicia cautelar en dicho orden jurisdiccional.

La Ley de Enjuiciamiento Civil establece que las medidas cautelares se tendrán que solicitar siempre a instancia de parte y se adoptarán en base a los conceptos de *periculum in mora* y *fumus boni iuris*⁷². El primero de estos dos latinismos se refiere a la existencia

⁶⁹ Para un análisis más detallado del concepto “*injunctive relief*”, véase Apartado III Subapartado 1.4 del presente trabajo.

⁷⁰ Artículo 9.4 del Convenio de Aarhus.

⁷¹ Artículo 56.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁷² Para un estudio más detallado sobre las medidas cautelares en los procedimientos contenciosos ambientales, véase PINO MIKLAVEC, N. P., *La Tutela Judicial Administrativa de los Intereses Ambientales (Estudio comparativo de los ordenamientos español y argentino)*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2013, págs. 371-446.

de un peligro de sufrir un perjuicio grave e irreparable en los bienes, derechos o intereses de la persona que interesa la adopción de la medida cautelar, de manera que si esta no se adoptase se corre el riesgo de que desaparezca el objeto del proceso y si pierda su finalidad, lo cual deberá ser debidamente acreditado. Por otro lado, junto al *periculum in mora*, será necesario acreditar el *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho, es decir la buena fe de las pretensiones aducidas por la parte que interesa la adopción de la medida, que deberán ser valoradas por el Tribunal sin prejuzgar el fondo del asunto⁷³.

Junto a estas dos exigencias tradicionales del orden jurisdiccional civil, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ha establecido otro criterio adicional para la adopción de medidas cautelares en el procedimiento contencioso-administrativo: la previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto⁷⁴. Este último criterio exige realizar una ponderación de los intereses concurrentes en cada caso con anterioridad a la adopción de la medida o medidas cautelares, para lo cual deberá realizarse un minucioso examen de cada supuesto y sus circunstancias. De este modo, si se conjugan estos tres criterios y se aplican al procedimiento ambiental, la contienda va a enfrentar, en la mayoría de supuestos, el interés público –protección del medio ambiente– frente otros intereses de naturaleza privada –económicos, políticos o de otra índole–, por lo que habrá que realizar una ponderación entre ambos a la hora de decidir acerca de la adopción de medidas cautelares, siempre que concurren también los requisitos de *periculum in mora* y la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*).

Respecto a esta última cuestión, esto es, el enfrentamiento entre interés público e interés privado en las contiendas ambientales, se ha pronunciado el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones, reafirmando la prevalencia del primero sobre el segundo. Así lo señala el Alto Tribunal en su Sentencia núm. 5066/2009, de 23 de julio de 2009, en su Fundamento Jurídico Séptimo, que afirma que “*ha de primar, en la ponderación de los intereses en conflicto, el [interés] público representado en la protección del medio ambiente y en la defensa de un desarrollo sostenible, sobre el económico de una nueva urbanización residencial de iniciativa privada*”⁷⁵. En el mismo sentido, y citando

⁷³ Una vez acreditados *periculum in mora* y *fumus boni iuris*, la parte que haya solicitado la adopción de la medida o medidas cautelares deberá hacer frente al pago de una caución, que en ciertos procedimientos como los ambientales, pueda llegar a ser una cantidad excesivamente elevada.

⁷⁴ Art. 130 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

⁷⁵ En el mismo sentido, véase STS núm. 2857/2009, de 30 de marzo de 2009 (RC 790/2008) y STS núm. 241/2009, de 18 de diciembre de 2008 (RC 3743/2007).

expresamente el art. 130 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Tribunal Supremo concluye en otra de sus Sentencias que “*ha de darse preferencia, por la razón expuesta, a los [intereses] generales frente a los de índole particular, conclusión que, como hemos adelantado, entendemos ajustada a las prescripciones legales y a la jurisprudencia aplicable, en cuanto subyace en este caso un intenso interés general en la protección eficaz del medio ambiente, valor prevalente según ha declarado la Sala en otras ocasiones al que responden los autos impugnados*”⁷⁶.

De este modo, el Tribunal Supremo ha ido consolidando una corriente jurisprudencial en favor de la adopción de medidas cautelares tempranas basada en la prevalencia del interés público sobre otros intereses privados, afirmando que la preservación y protección del medio ambiente es un motivo suficiente para justificar la suspensión o cese temporal de los actos que ponen en peligro su integridad⁷⁷. Sin embargo, en la práctica parece no existir unanimidad respecto a la prevalencia del interés general –manifestado a través de la protección del medio ambiente– sobre el interés privado o particular. En un gran número de ocasiones, la magnitud de los intereses económicos de determinados proyectos, unido a las diferentes presiones que pueda sufrir el Tribunal por la repercusión política y mediática del caso, puede hacer decantar la balanza de lado de los intereses privados⁷⁸, como por ejemplo ocurrió en el Caso del Hotel del Algarrobico de Almería.

Por ello, para garantizar una efectiva protección del medio ambiente es necesario ir más allá y hacer frente a un problema cada día más complejo y que requiere de soluciones más exigentes. Por este motivo, y como han defendido doctrina y jurisprudencia, no basta con hacer frente a los daños ambientales que ya se han producido, sino que hay que atajar esta amenaza antes de que se materialice, atendiendo a los principios de rectores de la

⁷⁶ STS núm. 5350/2010, de 20 de octubre de 2010, Fundamento Jurídico Segundo, que cita a su vez el ATS núm. 4096/1992, de 21 de mayo de 1989.

⁷⁷ JORDANO FRAGA, J., “El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: la suspensión de los actos por razón de la protección del medio ambiente en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, en *Revista de Administración Pública*, 1998, págs. 188-197.

⁷⁸ RUIZ MACIÁ, G., SALAZAR ORTUÑO, E. y SANCHÍS MORENO, F., “Democracia Ambiental y Acceso a la Justicia. Aplicación del Convenio de Aarhus en España”, en MARRACO ESPINÓS, J. M. (Edit.), *Asociación para la Justicia Ambiental*, Madrid, 2009, págs. 68-72. En sentido similar, RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007, pág. 403.

política medioambiental europea de prevención y precaución⁷⁹. Sólo de esta manera se conseguirá una protección efectiva del medio ambiente.

En cualquier caso, entrando ya en el análisis de los principios de prevención y precaución, su observancia en la adopción de medidas cautelares en materia ambiental resulta clave en la práctica, ya que su finalidad consiste en evitar que se materialicen en daños efectivos las posibles amenazas al medio ambiente. El Tribunal Supremo ha definido a la perfección lo que se pretende con la aplicación de estos principios, y sostiene que *“en materia de protección del medio ambiente se ha superado el Derecho reactivo, que hace frente a los daños que ya se han producido (“quien contamina paga”) y se ha pasado a un Derecho que haga frente a riesgos conocidos antes de que se produzcan (“principio de prevención”), o a un Derecho que prevea y evite amenazas de daños desconocidos o inciertos (“principio de precaución”). En este caso la prevención de riesgo medioambiental justifica la medida cautelar adoptada”*⁸⁰. Es decir, la adopción de medidas cautelares para la protección del medio ambiente debe dejar a un lado la visión tradicional del Derecho reactivo, basado en daños que ya se han producido y en el principio de “quien contamina paga”, para centrarse en una visión preventiva de daños ambientales, es decir, en daños que todavía no se han producido, pero existe riesgo de que, si continúa la actividad infractora, se lleguen a producir⁸¹.

⁷⁹ El principio de precaución exige la adopción de medidas apropiadas para prevenir la producción de un daño ambiental cuando exista una amenaza para su integridad, aun cuando se trate de amenazas desconocidas o inciertas. Este principio representa uno de los fundamentos de la política comunitario en materia de protección del medio ambiente, y es citado por el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para *“garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente mediante tomas de decisión preventivas en caso de riesgo”*. Se trata, a su vez, de uno de los principios proclamados por la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, en su Principio 15º como principio esencial y básico del Derecho Ambiental.

⁸⁰ STS núm. 5432/2012, de 16 de julio de 2012, Fundamento Jurídico Octavo.

⁸¹ En idéntico sentido, MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Estudio sobre el Acceso a la Justicia en materia medioambiental en cumplimiento de la Decisión IV/9(F) de la Reunión de las Partes del Convenio de Aarhus*, relativo a las Comunicaciones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en las que declara el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus, concretamente las Comunicaciones ACCC/C/2008/24 (Caso Senda de Granada en Murcia) y ACCC/C/2009/36 (Caso de Almendralejo). Este estudio concluye que *“La justicia cautelar se configura como un elemento fundamental en la defensa del bien jurídico medio ambiente, que por su propia naturaleza requiere de unos procedimientos que sean rápidos y efectivos. Frente a un derecho tradicional fundamentalmente reactivo, que trata de paliar o compensar unos daños ya producidos, el nuevo derecho del medio ambiente debe valerse de herramientas que permitan hacer frente a riesgos conocidos antes de que se produzcan (principio de prevención) o que prevean y eviten amenazas de daños desconocidos o inciertos (principio de precaución). El acceso a la justicia cautelar en asuntos de incidencia medioambiental encuentra su fundamento en estos principios”*.

Se puede ver como la casuística jurisprudencial es muy diversa respecto al sistema de justicia cautelar en los procedimientos ambientales⁸², y a pesar de que su tendencia es favorable a la adopción de medidas cautelares en este tipo de procedimientos, sería mucho más conveniente disponer de un instrumento legal en el que se indicasen los presupuestos necesarios para su adopción. Es decir, como gran parte de las organizaciones ambientales advierten, sería muchos más efectivo la elaboración de una ley que exprese cuando existe prevalencia de la protección del medio ambiente sobre otros intereses a la hora de adoptar medidas cautelares, esenciales en la preservación del medio.

Y es que hay que empezar a interiorizar las particularidades de este tipo de procedimientos y dejar de basarnos en el sistema civil “dispositivo”, que funciona para la defensa de intereses privados, pero no la defensa de intereses públicos. El actual sistema de medidas cautelares no está pensado para proteger el medio ambiente sino los intereses particulares y actividades productivas de promotores y empresas⁸³, por lo que resulta más que necesario la elaboración de un nuevo sistema de justicia cautelar específico para los procedimientos en los que entren en conflicto la protección del medio ambiente y con otros intereses de carácter privado –o incluso públicos– que impliquen un riesgo para el equilibrio del medio ambiente. Un nuevo sistema de carácter más “inquisitivo”⁸⁴, que cumpla con las obligaciones derivadas del art. 9.4 del Convenio de Aarhus, que garantice una aplicación temprana de las medidas cautelares y la prevalencia del interés público de la protección del medio ambiente sobre otros intereses privados y que se base en los

⁸² Otra corriente jurisprudencial interesante se puede ver en la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 7513/2010, de la Sala Tercera, Sección 5.ª, de 21 de octubre (RC 3110/2009), que señala como elemento decisivo para adoptar la medida cautelar de suspensión de proyectos el hecho de que hayan sido aprobados en ausencia de una evaluación ambiental previa. El Alto Tribunal sostiene que la ausencia de evaluación “no es un dato baladí, neutro o irrelevante para decidir sobre la procedencia de la medida cautelar solicitada. Pues es, justamente la ausencia de tal evaluación –con independencia, ahora, de su exigencia legal– la que nos permite ser más exigente con la protección medioambiental; esto es, la ausencia de evaluación (que hubiera permitido concretar –y posiblemente minimizar– los daños que pudieran producirse por las obras de desmonte y taluzado de unos terrenos agrícolas), y la duda que la inexistencia de tal técnica de control medioambiental nos deja, es sin duda, un dato que nos permite, en la confrontación de intereses en conflicto que realizamos, potenciar la importancia de los intereses medioambientales. Con independencia de su exigencia legal, lo cierto es que la realización de algún tipo de control de los valores de dicha índole existentes en la zona hubiera permitido una mejor comprensión de los mismos...”.

⁸³ SANCHÍS MORENO, F. y MARTINEZ CAMARERO, C., “El control de la aplicación de la legislación ambiental y el acceso a la justicia”, en *Actas del V Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Aranzadi, Pamplona, 2004, pág. 249.

⁸⁴ Al estilo del procedimiento penal, donde se le deje más libertad a los Tribunales a la hora de acordar la adopción de medidas cautelares.

principios de prevención y precaución de los daños medioambientales, además de su íntegra reparación⁸⁵.

3.2. *Las cauciones o contracautelas y fianzas*

Junto a la propia dificultad de que la Administración o los Tribunales acuerden la adopción de medidas cautelares respecto a los procedimientos ambientales, hay que sumar ahora un obstáculo añadido: la necesidad de prestar cauciones o contracautelas, que se definen como aquellas cantidades económicas que ha de satisfacer el interesado en la adopción de la medida o medidas cautelares –demandante– para que la Administración o los Tribunales puedan adoptarla. Por tanto, además de acreditar los requisitos correspondientes (*periculum in mora* y *fumus boni iuris*), y tras la ponderación de los intereses en conflicto, será obligatorio el pago de una cantidad económica en concepto de cautela si se quiere poder acceder al sistema de justicia cautelar⁸⁶.

En este sentido, no existe una cuantía fija a pagar para la adopción de estas medidas, sino que el montante total de la caución dependerá del perjuicio que pueda sufrir el perjudicado con la medida cautelar, no habiendo tampoco un límite superior, más allá del propio criterio discrecional de la Administración o Tribunal y la proporcionalidad con el perjuicio sufrido. Y es que la viabilidad de adopción de medidas cautelares en los procedimientos de protección ambiental va a depender en gran medida de la capacidad económica del solicitante⁸⁷, que en la mayoría de casos suele ser bastante reducida, lo que obstaculiza todavía más el poder acceder a medidas cautelares.

Esta inexistencia de límites respecto a la cantidad que debe satisfacer el interesado en la adopción de medidas cautelares ha suscitado grandes problemas en la práctica, ya

⁸⁵ En idéntico sentido, DORESTE HERNÁNDEZ, J., “El principio de precaución, Convenio de Aarhus y las medidas cautelares en el procedimiento contencioso-administrativo: comentario de los Autos de 4 de enero y 9 de marzo de 2017 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (REC. 276/2015)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 69, 5 de junio de 2017, págs. 7-8.

⁸⁶ En el caso del procedimiento contencioso-administrativo, el pago o puesta disposición de la caución es requisito indispensable para poder adoptar la medida cautelar solicitada. Así lo establece el art. 133.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: “2. *La caución o garantía podrá constituirse en cualquiera de las formas admitidas en Derecho. La medida cautelar acordada no se llevará a efecto hasta que la caución o garantía esté constituida y acreditada en autos, o hasta que conste el cumplimiento de las medidas acordadas para evitar o paliar los perjuicios a que se refiere el apartado precedente.*”.

⁸⁷ RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007, pág. 404.

que ha dado pie a la creación de situaciones injustas en las que se pide unas cantidades de dinero en concepto de caución o fianza realmente desorbitadas⁸⁸, como ocurrió en la STS núm. 6722/2006, de 21 de junio (RC 8530/2003), en la que se deniega la suspensión provisional de la obligación impuesta por las resoluciones administrativas impugnadas de iniciar la restauración de la zona afectada por la extracción de áridos mediante la presentación del proyecto, y suspende, mientras se sustancia el proceso, el pago de una multa de 600.000 euros y una indemnización de 140.636,81 euros siempre que se preste caución o fianza por importe de 150.000 euros.

Esto pone de manifiesto la evidente inadecuación de este sistema para este tipo de procesos en los que se están tutelando intereses jurídicos de naturaleza colectiva. El sistema tradicional de medidas cautelares y cauciones está concebido para proteger intereses de naturaleza individual o privada, no para proteger el medio ambiente, donde los intereses tutelados no son particulares del demandante, por lo que no tiene sentido que el demandante sea el que pague esta cantidad exclusivamente cuando se están defendiendo intereses colectivos ambientales⁸⁹.

Además de las cauciones para la adopción de medidas cautelares, merecen también una especial mención las fianzas exigidas por los tribunales para ejecutar provisionalmente una Sentencia que, ante la ausencia de límites respecto a su cuantía, pueden llegar a ser incluso mucho mayores que las cauciones, especialmente en casos de grandes edificaciones construidas en contra de la legalidad urbanística, como ocurrió en el “Caso Marina de Valdecañas”⁹⁰ o en el sonado caso del “Embalse de Itoiz”⁹¹.

⁸⁸ Un caso especialmente llamativo fue el que protagonizaron la asociación “Ecologistas en Acción” y el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que fijó una fianza o caución de 497.396 euros a pagar por la ONG ambiental para poder paralizar provisionalmente las obras de desdoblamiento de la carretera M-501 de Madrid. Para más información, véase: <https://www.ecologistasenaccion.org/11404/fianza-millonaria-para-paralizar-las-obras-de-la-m-501/>.

⁸⁹ MÉDICI COLOMBO, G. A., *La tutela judicial frente al daño ambiental colectivo. Radiografía del Acceso a la Justicia en Argentina y España*, Universidad Rovira i Virgili, Tarragona, 2019, pág. 95.

⁹⁰ En este caso, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura solicitó a la ONG ambiental “Ecologistas en Acción” una fianza de 41 millones de euros para ejecutar la Sentencia dictada en primera instancia contra la urbanización “Marina de Valdecañas” ejecutada en un Lugar de Importancia Comunitaria. Para más información al respecto, véase <https://www.ecologistasenaccion.org/27919/marina-de-valdecanas-una-sentencia-por-cumplir/>.

⁹¹ En este famoso caso que tuvo lugar en la Comunidad Foral de Navarra, se requirió a la persona jurídica sin ánimo de lucro “Coordinadora de Itoiz” al pago de una cantidad de 12.951.211.411 ptas. (equivalente actual de casi 78 millones de euros) para ejecutar provisionalmente las sentencias anulatorias del Proyecto y Declaración de Impacto Ambiental, y poder paralizar las obras de su construcción. Como era previsible, la Coordinadora no pudo hacer frente a este pago tan elevado y las obras continuaron su curso, todo ello pese al criterio y la decisión de los órganos judiciales, que fueron bien tajantes en cuanto a la procedencia

La solución a este problema pasa por replantear el sistema de cauciones y fianzas. En los procedimientos ambientales se está defendiendo un interés colectivo, un bien público que pertenece a todos, por lo que no parece lo más adecuado sujetar la protección del medio ambiente al pago de una cantidad económica determinada, precisamente, por el riesgo que ha originado el propio agresor a través de su reprochable conducta.

En este sentido, y ante la dificultad para conseguir la total eliminación de las cauciones en casos en los que la medida cautelar solicitada implique la protección del medio ambiente, se pueden alcanzar soluciones intermedias, como la limitación del importe de su cuantía para fijarlos a unos niveles accesibles para los interesados, su adaptación a las capacidades económicas de los mismos, o la no exigencia de estas a aquellas personas que tengan reconocido el beneficio de asistencia jurídica gratuita⁹².

4. Carga de la prueba

La carga de la prueba en los procedimientos ambientales adquiere una importancia mayúscula, ya que existen numerosas dificultades prácticas a la hora de acreditar los hechos a que fundamenten las pretensiones aducidas por los demandantes, principales interesados en el cumplimiento de la legalidad ambiental. Piénsese por ejemplo en el caso en que una Administración Pública no ha aplicado una normativa relativa a emisiones de CO₂ a la atmósfera y se están superando los niveles de contaminación. Para denunciar este hecho, será el demandado el que, en base a la norma infringida, deberá probar que existe un daño ambiental por superarse el límite de emisiones –cosa nada fácil de cuantificar, dada la pericia técnica necesaria– y lo más importante: la relación de causalidad entre el daño producido y la acción, en este caso omisión, de su responsable.

Y es que gran parte de la parte de la complejidad de los procedimientos ambientales radica en la dificultad que tienen los demandantes para probar, ya sea en los tribunales o en el expediente administrativo, la existencia de daños ambientales, dificultad que es incluso mayor cuando esta agresión todavía no ha tenido lugar, en cuyo caso hay que

de la suspensión de las obras. Para más información sobre este caso, véase, entre otros BEAUMONT ARISTU, M. J. y BEAUMONT ARISTU J. L., “El Embalse de Itoiz: historia y situación actual”, en *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea = Ambiente y derecho*, Tirant lo Blanch, Bilbao, núm. 1, 2003, págs. 47-65.

⁹² PEÑALVER I CABRÉ, A. “Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales”, en PIGRAU SOLÉ, A. (dir.), *Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008, págs. 385 y 397.

probar la existencia de un “riesgo” o “peligro”⁹³ para el equilibrio medioambiental, con la dificultad añadida que ello implica; y la relación de causalidad entre los hechos alegados y el resultado producido, es decir, la agresión o riesgo ambiental⁹⁴. Además, a estos obstáculos ya de por sí elevados habría que sumarle el elevado coste económico que supone practicar una prueba de estas características, lo que la hace una barrera prácticamente insuperable y que frustra las posibilidades de éxito de las acciones en defensa del medio ambiente que puedan ejercitar los interesados.

El problema de la carga de la prueba en los procedimientos ambientales radica esencialmente en su diseño, que se encuentra basado en el sistema procesal civil del artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, un sistema rígido que viene a defender una tesis que se puede resumir del siguiente modo: «*quien alega algo tiene que probarlo*». De este modo, siguiendo esta regla general, serán los interesados en la protección ambiental los que deberán acreditar, por un lado, la existencia de una agresión o un riesgo al medioambiente, y, por otro lado, la relación de causalidad entre la acción u omisión del responsable y el daño o situación de riesgo alegada.

Este planteamiento de la carga de la prueba en los contenciosos ambientales resulta desproporcionada a todas luces. La complejidad de la actividad probatoria en este tipo de procedimientos exige flexibilizar esta regla en favor de aquellos que pretenden proteger el medio ambiente frente a sus agresores. La dificultad de probar un daño o riesgo ecológico no puede beneficiar a los incumplidores a los que, en base al sistema actual, si la contraparte no logra probar el daño o riesgo ambiental, les bastaría con negar la contaminación o el daño para eximirse de la responsabilidad que les corresponde. Por esa razón, es necesario un nuevo sistema de prueba, diseñado específicamente para los procedimientos ambientales, en el que se incluyan reglas y mecanismos que no beneficien a los infractores, como en la actualidad, sino que refuercen la posición de la parte que defiende la existencia de un daño o riesgo medioambiental.

⁹³ Se trata de un problema bastante recurrente en la práctica, ya que no existe una definición ni una relación de características que determinen cuándo existirá “riesgo” o “peligro” para el medioambiente.

⁹⁴ En este sentido, véase URIBE SANTOS, G., “El acceso a la Justicia Ambiental. Hacia a un nuevo modelo”, en *A efetividade do Direito Ambiental e a questão do meio ambiente na América Ibérica: balanço de resultados das quatro décadas da Conferência de Estocolmo*, Editora Universitaria Leopoldianum, Sao Paulo, 2012, pág. 219; y HERNÁNDEZ ARAYA, N. A., “Barreras Económicas en el Acceso a la Justicia Ambiental en España”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 36, 2017, pág. 114.

En este sentido, la legislación procesal civil española sí que prevé ciertos casos en los que procede una inversión en la carga de la prueba, es decir, que corresponderá al demandado la carga de la prueba sus pretensiones si quiere que las mismas sean reconocidas, no bastando con la negación de los hechos aducidos por la otra parte⁹⁵. Esta inversión de la carga de la prueba se reconoce en materia de consumidores y usuarios, que al igual que ocurre en el caso de la protección del medio ambiente, se trata de un interés de naturaleza colectiva y existe una desigualdad en la posición de las partes intervinientes en este tipo de procesos. Algo similar a esto se puede observar en el procedimiento laboral, en el que, partiendo de una situación de desequilibrio de las partes que participan en el proceso, la legislación reconoce a favor de la parte “débil” –el trabajador– una serie de presunciones y supuestos en los que procederá una inversión en la carga de la prueba, tendentes todos ellos a equilibrar la situación de desigualdad en la que se partía de inicio.

Se puede ver como sí que existen mecanismos para paliar esta desigualdad de acceso en materia probatoria en los procedimientos ambientales, por lo que su adopción no debería demorarse en el tiempo. Por tanto, una buena solución al problema de la carga de la prueba en los procedimientos ambientales se conseguiría a través del establecimiento de la regla de la inversión de la carga de la prueba, siendo de este modo el demandado infractor el que debe probar que su conducta no ha ocasionado daños o ha puesto en peligro el medio ambiente.

Pero no es la única solución que se podría adoptar. Diversos autores han señalado que junto a la inversión de la carga de la prueba debería incluirse un sistema basado en la facilidad probatoria de las partes, sistema que ha sido calificado como la “carga dinámica de la prueba”. Este sistema defiende la idea de que será la parte que cuente con una mayor facilidad para acceder a la prueba la que deberá llevar a cabo una actividad probatoria más intensa para defender sus pretensiones. Es decir, corresponderá la carga de la prueba a la parte que se encuentre en una posición más favorable respecto a la prueba o situación cuya prueba se pretende. Esto implica que, en caso de que se produzca un

⁹⁵ Art. 217.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC).

daño ambiental, serán los responsables del daño el que deberá probar actuó conforme a derecho, cuando proceda, que no fue su actuación u omisión la causante del daño⁹⁶.

En este sentido, el reconocimiento y aplicación de estos sistemas de carga de la prueba al procedimiento ambiental supondría un gran avance respecto a esta materia, y así lo ha reconocido el Acuerdo de Escazú⁹⁷, que sostiene que resulta necesario establecer medidas tendentes a facilitar la elaboración y producción de pruebas del supuesto daño ambiental, sirviéndose para ello, cuando así proceda, de los sistemas expuestos anteriormente, esto es, la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba⁹⁸.

No deja de ser curioso como una cuestión tan importante como es la prueba de los daños ambientales no es abordada prácticamente hasta este Acuerdo de Escazú, celebrado el 4 de marzo de 2018. En el caso de España, ni el Convenio de Aarhus ni la Ley 27/2006 posterior trataron de manera independiente un tema tan relevante como la prueba en los procedimientos ambientales, limitándose a declarar de forma genérica que los procedimientos habrán de ser “*efectivos y equitativos*”, sin hacer mención expresa a la práctica de la prueba. Lo mismo cabe decir respecto a las leyes de procedimiento administrativo y contencioso-administrativo, que no contienen previsiones específicas al respecto, remitiéndose de manera genérica al sistema de prueba previsto en la legislación procesal civil. Y es aquí donde surgen todas las dudas y problemas que se han señalado anteriormente, ya que el procedimiento ambiental tiene unas determinadas características especiales que lo hacen totalmente diferente al proceso civil, por lo que difícilmente podrían ser regulados de la misma manera.

En cualquier caso, respecto a lo que no hay duda es respecto a la deficiencia de diseño del sistema actual. Es necesaria una nueva regulación de la carga de la prueba en los procedimientos ambientales, una normativa que recoja todas sus especialidades y tenga en cuenta las dificultades que existen para la parte actora a la hora de acreditar daños medioambientales, e incluya la inversión de la carga de la prueba o la carga

⁹⁶ Para un mayor conocimiento del sistema de “carga dinámica de la prueba”, véase MÉDICI COLOMBO, G. A., *La tutela judicial frente al daño ambiental colectivo. Radiografía del Acceso a la Justicia en Argentina y España*, Universidad Rovira i Virgili, Tarragona, 2019, pág. 109.

⁹⁷ Artículo 8.3 e) del Acuerdo de Escazú.

⁹⁸ Como bien apunta SALAZAR ORTUÑO, E., *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2019, pág. 252, el Acuerdo de Escazú “*supone un compromiso para los Estados que ratifiquen el Tratado Internacional intensificar el acceso a la justicia ambiental también en materia de prueba*”.

dinámica de la prueba como mecanismos para paliar la desigualdad de las partes en materia probatoria.

5. Coste prohibitivo de los procedimientos

A estas barreras de carácter sustantivo, habría que sumarle las implicaciones económicas que pueden tener este tipo de procedimientos. A este respecto, el Convenio de Aarhus determina en su art. 9.4 que el coste de los procedimientos no podrá ser prohibitivo, en el sentido de que su cuantía no puede establecerse a niveles tan elevados que constituya un obstáculo de acceso a la justicia ambiental. Sin embargo, a pesar de esta afirmación, en la práctica se puede ver como los costes de los procedimientos ambientales adquieren una dimensión escandalosa, sobre todo en sede judicial, donde los gastos pueden ascender a miles e incluso millones de euros.

A continuación se expondrán los principales costes que puede tener un procedimiento de estas características, y se discutirá acerca de su procedencia o no respecto a los procedimientos de defensa de intereses colectivos ambientales. Además de esto, también se expondrá la conveniencia de un reconocimiento universal del derecho de asistencia la de la asistencia jurídica gratuita en los procedimientos ambientales.

5.1. Condena en costas

El miedo a hacer frente a las costas del proceso representa una de las principales barreras de acceso a la justicia, especialmente en materia ambiental, donde los costes de los procedimientos son extremadamente elevados y una eventual condena en costas puede tener graves repercusiones económicas para la parte que tenga que satisfacerlas, sobre todo teniendo en cuenta que la gran mayoría de los procedimientos en defensa del medio ambiente son iniciados por asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro, que difícilmente van a poder asumir esa eventual condena dineraria. Y es que resulta especialmente intimidante

En España la mayoría de contiendas ambientales se solucionan en el orden contencioso-administrativo, cuya ley de procedimiento establece, al igual que en el orden civil, el criterio de vencimiento objetivo en materia de costas⁹⁹, y los mecanismos ahí

⁹⁹ Artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

previstos no son suficientes para garantizar la efectividad del principio de bajo coste o elusión de obstáculos financieros al acceso a la justicia¹⁰⁰.

El clásico sistema de vencimiento objetivo consiste en que será condenada a pagar las costas del procedimiento¹⁰¹ aquella parte cuyas pretensiones hayan sido íntegramente desestimadas, salvo que se aprecie que el caso serias dudas de hecho o de derecho. Además, el art. 139 LJCA contiene una previsión específica de reparto equitativo de costas, de manera que cada Parte abonará las suyas y las comunes por mitad en caso de que se produzca una estimación o desestimación parcial de sus pretensiones, salvo que el órgano jurisdiccional sostenga que una de las partes actuó con temeridad.

Este criterio del vencimiento objetivo en materia de costas es el que impera en la mayoría de países del mundo, lo que no deja de ser sorprendente, especialmente en materia medioambiental, cuyos procedimientos pretenden la tutela de un bien jurídico colectivo como es el medio ambiente. A este respecto, algunos países han previsto en sus ordenamientos sistemas para suavizar la aplicación de este arcaico sistema del vencimiento objetivo y hacer más accesible la justicia ambiental para los interesados en la defensa de intereses ambientales¹⁰².

Y es que el criterio del vencimiento se ha erigido como una de las principales barreras de acceso a la justicia ambiental, por lo que, dada su injusticia e inadecuación para los procedimientos en que se defiendan intereses colectivos, la mejor solución sería eliminarlo y sustituirlo por otro sistema que no atente contra la capacidad económica de

¹⁰⁰ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “Nuevas perspectivas del Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente”, en PIGRAU SOLÉ, A. y CASADO CASADO, L. (dir.), *Derecho Ambiental y transformaciones de la actividad de las Administraciones Públicas*, Atelier, Barcelona, 2010, págs. 212 y 213.

¹⁰¹ Una eventual condena en costas incluiría los honorarios de los Letrados y Procuradores, propios y de la parte contraria, el coste en que hayan incurrido las partes para la obtención de pruebas, los honorarios de peritos especialistas, y otros costes que puedan surgir durante el curso del procedimiento cuyo pago sea inexcusable para las partes. Por tanto, una condena en costas puede ser realmente gravosa para los intereses económicos de la parte condenada, especialmente en materia de medio ambiente, donde los costes de los procedimientos suelen ser muy elevados.

¹⁰² En Reino Unido, las organizaciones de la sociedad civil podrán obtener una “Orden de Protección de Costas” cuando el asunto sobre el verse el litigio principal sea de interés público. En Estados Unidos se aprobó en 1980 la denominada *Equal Access to Justice Act* (EAJA), una ley prevista para los litigios en que se enfrenten autoridades públicas y autoridades privadas, y que permite al litigante que actúe en beneficio del interés público –no hace falta que sea ambiental– y que pretenda la aplicación de una norma, pedir en su demanda ante los Tribunales recuperar el coste y gastos en que haya incurrido para interponer su acción, en una estimación que deberá ser posteriormente aprobada por el Tribunal. Para un estudio más detallado de estas cuestiones, véase SALAZAR ORTUÑO, E., *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2019, págs. 267 y 268.

los interesados en el cumplimiento del Derecho Ambiental. En este sentido, existen varias propuestas de autores que abogan por un sistema costas en el procedimiento ambiental de carácter mixto, es decir, el criterio del vencimiento objetivo cuando se estiman, total o sustancialmente, las pretensiones de los interesados de los demandantes –en la mayoría de ocasiones, asociaciones ambientales–, y el criterio de reparto equitativo –o de temeridad, como lo califica la LJCA– en los casos en que se produzca una desestimación total de las mismas¹⁰³.

Sin embargo, y como bien sostiene SALAZAR ORTUÑO, la mejor solución que garantice una efectiva protección del medio ambiente pasa por la eliminación de costas en aquellos procedimientos en los que se pretenda la tutela de bienes e intereses colectivos de naturaleza ambiental, dada su repercusión en beneficio de todos los ciudadanos. Además, no bastará solo con eliminar las costas de este tipo de procedimientos, sino que serán necesarios nuevos mecanismos para incentivar la participación ciudadana en cuyas acciones se interese la aplicación del Derecho Ambiental, mecanismos que podrán consistir en un reembolso de las costas en que estos hayan incurrido, como prevé la *Equal Access to Justice Act* americana¹⁰⁴.

5.2. Asistencia jurídica gratuita

La gratuidad de la justicia es un derecho constitucionalmente reconocido en el art. 119 de la Constitución en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva contenido en el art. 24 del mismo texto, respecto a aquellas personas que acrediten una insuficiencia de recursos para litigar. Se trata, pues, de un derecho limitado, reconocido exclusivamente en favor de aquellas personas que la Ley califique expresamente como “personas con insuficiencia de recursos económicos”, a través de los estándares en ella definidos. En España, la Ley encargada de desarrollar este derecho fue la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita¹⁰⁵, que resulta aplicable respecto a todos los órdenes jurisdiccionales, y que consiste en la exención de pago de los costes del proceso

¹⁰³ PEÑALVER I CABRÉ, *La Defensa de los Intereses Colectivos en el Contencioso-Administrativo*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2015, págs. 511 y ss.

¹⁰⁴ En este sentido, véase SALAZAR ORTUÑO, E., *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2019, pág. 270.

¹⁰⁵ Desarrollado por el Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita.

reconocida en favor de aquellas personas que carecen de medios económicos para sufragarlos, los cuales serán asumidos por la Administración de Justicia.

En este sentido, conviene precisar que esta gratuidad mencionada anteriormente incluye la exención del pago de tasas y depósitos necesarios para la interposición de recursos, el asesoramiento jurídico previo al proceso, así como la representación mediante abogado y procurador en los procedimientos judiciales que se lleven a cabo, además de la asistencia pericial, entre otras cosas¹⁰⁶.

En materia ambiental, la gratuidad del acceso a la justicia se puede deducir indirectamente de lo previsto en los apartados cuarto y quinto del artículo 9 del Convenio de Aarhus. Estos preceptos sostienen que los procedimientos ambientales deberán ser equitativos y no tener un coste tan elevado que impida el ejercicio de acciones en defensa del medio ambiente (“*sin que su costo sea prohibitivo*”, señala el art. 9.4 del Convenio de Aarhus), e incluye un compromiso a cumplir por las Partes consistente en el “*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*” (art. 9.5 del Convenio de Aarhus). A partir de este mandato, los Estados pueden desarrollar en sus respectivos ordenamientos internos un sistema que garantice el cumplimiento de este compromiso, cosa que hizo España a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, en la que reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita a personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos previstos en el artículo 23 de la misma Ley¹⁰⁷.

Como se puede ver, se trata de un reconocimiento limitado exclusivamente a las personas jurídicas sin ánimo de lucro –organizaciones y asociaciones ambientales–, que además deberán cumplir los requisitos previstos en el art. 23.1 de la Ley 27/2006¹⁰⁸, lo que limita aún más el espectro de aplicación de este artículo. Por tanto, el reconocimiento

¹⁰⁶ MÉDICI COLOMBO, G. A., *La tutela judicial frente al daño ambiental colectivo. Radiografía del Acceso a la Justicia en Argentina y España*, Universidad Rovira i Virgili, Tarragona, 2019, pág. 100.

¹⁰⁷ Para un estudio más detallado de esta cuestión, véase Apartado III, Subapartado 2, y Apartado V, Subapartado 2, ambos del presente trabajo.

¹⁰⁸ Los requisitos que habrán de cumplir las personas jurídicas sin ánimo de lucro para que se reconozca su derecho de asistencia jurídica gratuita son: “a) *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; b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos; y c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.*”.

de este derecho de asistencia jurídica gratuita se limita a organizaciones que entre sus fines estatutarios prevean la protección del medio ambiente, que se hubiesen constituido dos años antes del ejercicio de la acción correspondiente, que ejerzan de modo activo las actividades necesarias para alcanzar sus fines, y que desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por la actuación u omisión administrativa.

De este modo, paradójicamente, se está reconociendo el derecho de asistencia jurídica en favor de organizaciones sin ánimo de lucro ya consolidadas y que tienen una cierta trayectoria en la materia, olvidándose de aquellas asociaciones que más lo necesitan, es decir, las asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro de menor entidad que no cumplen todos esos requisitos, que deberán recurrir a la Ley 1/1996 de Asistencia Jurídica Gratuita si quieren que se les reconozca este derecho, lo que resulta más lento y complicado¹⁰⁹. De igual forma, la Ley 27/2006 no hace mención alguna respecto al derecho de asistencia jurídica gratuita de las personas físicas en aquellos procedimientos en los que se debata la protección de bienes e intereses ambientales, abogando por un reconocimiento exclusivo en favor de entidades sin ánimo de lucro que cumplan sus requisitos, y relegando a los particulares al régimen de asistencia jurídica gratuita de la Ley 1/1996, cuya legitimación para la defensa de intereses colectivos ambientales está más que discutida en la actualidad, como se verá en las siguientes páginas¹¹⁰.

En cualquier caso, se puede ver como el régimen español de asistencia jurídica en asuntos ambientales es bastante limitado y controvertido, pues en la práctica han surgido dudas –como consecuencia de una confusa redacción del art. 23.2 de la Ley 27/2006¹¹¹– acerca de los requisitos que han de cumplir estas personas jurídicas sin ánimo de lucro para tener derecho a asistencia jurídica gratuita. Por una parte, hay sectores que entienden que junto con los requisitos previstos en el art. 23.1 de la Ley 27/2006, es necesario acreditar los requisitos exigidos a las personas jurídicas sin ánimo de lucro previstos en

¹⁰⁹ Las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, órganos administrativos encargados de resolver acerca de la procedencia del reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita, frecuentemente aducen la “falta de justificación de insuficiencia de recursos” para negar este derecho a organizaciones y asociaciones ambientales, incluso cumpliendo estas los requisitos del art. 23 de la Ley 27/2006. La falta de acreditación de insuficiencia de recursos deja un amplio margen de interpretación para que estos organismos puedan denegar el derecho de asistencia jurídica gratuita, de ahí el reconocimiento de este derecho a través de la Ley 1/1996 sea más lento y difícil.

¹¹⁰ Véase Apartado V Subapartado 1 del presente trabajo.

¹¹¹ Artículo 23.2 de la Ley 27/2006, de 18 de julio: “2. *Las personas jurídicas sin ánimo de lucro a las que se refiere el apartado anterior tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.*”.

la Ley 1/1996, tales como la utilidad pública o la insuficiencia de recursos; mientras que otra corriente menos restrictiva considera que con el cumplimiento de los requisitos a que hace referencia el art. 23 de la Ley 27/2006 es suficiente para que se reconozca este derecho, no siendo necesaria la concurrencia de ningún otro requisito no previsto en este artículo.

Lo cierto es que existen resoluciones judiciales en ambos sentidos¹¹², una interpretación más acorde con la eliminación o reducción de barreras para garantizar un acceso efectivo a la justicia, compromiso adquirido por los Estados Parte a través del art. 9.5 del Convenio de Aarhus, sería aquella que establece como únicos requisitos para acceder a este derecho los previstos en el art. 23.1 de la Ley 27/2006. Precisamente esta es la corriente que ha adoptado el Tribunal Supremo, y que se puede apreciar en su reciente Auto 3200/2019, de 13 de marzo de 2019, en el que la “Asociación Instituto Internacional de Derecho y Medioambiente (IIDMA)” interpuso recurso de revisión ante el Alto Tribunal interesando que se reconozca su derecho a asistencia jurídica gratuita en base al art. 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Así, tras analizar los requisitos establecidos en este artículo 23, y haciendo referencia al Auto dictado por el mismo Tribunal el 16 de enero de 2018, el Alto Tribunal concluye que la exigencia prevista en el art. 2 de la Ley 1/1996 para las personas jurídicas allí reseñadas en general y para el ejercicio de acciones de cualquier clase –que acrediten insuficiencia de recursos para litigar– no es exigible en este caso, bastando con el cumplimiento de los requisitos previstos en el art. 23.1 de la Ley para que se reconozca su derecho a asistencia jurídica gratuita. De lo contrario resultaría innecesaria o inútil la previsión contenida en el art. 23.2 para el ejercicio de acciones por las personas jurídicas sin ánimo de lucro de este precepto. Por tanto, y por aplicación estricta del artículo 23.2, concluye el Tribunal, procede reconocer a “Asociación Instituto Internacional de Derecho y Medioambiente (IIDMA)” el derecho a asistencia jurídica gratuita¹¹³.

¹¹² Favorables a la concurrencia de criterios de las Leyes 27/2006 y 1/1996: ATSJ de Extremadura de 22 de abril de 2013, en DORESTE HERNÁNDEZ, J., “Comentario al auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 22 de abril de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 30 de julio de 2013. Favorables al cumplimiento de los criterios previstos solamente en la Ley 27/2006: Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Murcia, en relación a la concesión de asistencia jurídica gratuita de la Asociación para la Conservación de la Huerta de Murcia (HUERMUR), y ATS de 16 de enero de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo) (Recurso 405/2017).

¹¹³ ATS núm. 3200/2019, de 13 de marzo de 2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo) (Recurso 42/2017).

Sin embargo, como ya se ha dicho, se trata de un reconocimiento muy limitado en favor de ciertas personas jurídicas, sobre el que incluso no existe ni un criterio unánime, siendo múltiples los pronunciamientos contradictorios emitidos por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, los Juzgados o los Tribunales. Por tanto, para solventar este problema será necesario unificar los criterios exigidos en estas Leyes para que no haya confusión entre ellas y garantizar un fácil acceso al derecho de asistencia jurídica gratuita, sin requisitos demasiado estrictos.

Aunque lo cierto es que el problema no radica en los requisitos, sino en el propio diseño del sistema, que reconoce este derecho sólo en favor de unos pocos. Ante la protección de intereses colectivos ambientales sería mucho más efectivo el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita en favor de todas aquellas personas, físicas o jurídicas, que pretendan el cumplimiento del derecho ambiental y una mejor protección del medio ambiente¹¹⁴, a la que habría que acompañar con un reconocimiento generalizado de acción popular respecto a este tipo de procedimientos¹¹⁵.

Además, un reconocimiento universal del derecho de asistencia jurídica gratuita en materia ambiental representaría el máximo nivel de compromiso con las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus relativas a la reducción o eliminación de barreras de acceso a la justicia.

V. LEGITIMACIÓN DE PARTICIPACIÓN ACTIVA EN ASUNTOS DE JUSTICIA AMBIENTAL EN ESPAÑA

Si hay una barrera para acceder a la justicia en asuntos ambientales especialmente impeditiva en comparación a otras, esa es la necesidad de acreditar una legitimación activa por parte de aquellas personas que pretendan ser parte en los procedimientos ambientales, sobre la que ha existido, y sigue existiendo, un gran debate, a nivel jurisprudencial y doctrinal.

¹¹⁴ Otra de las posibles soluciones a este problema, señala PEÑALVER I CABRÉ, podría ser el reembolso de los gastos en que hayan incurrido los ciudadanos y organizaciones por el ejercicio de acciones en defensa del interés colectivo ambiental ante la inacción de la Administración, como ocurre en el caso de la acción vecinal local (art. 68 LBRL) o como establece la Ley 22/1988 de Costas en su art. 109.2. Para un estudio más detallado, véase PEÑALVER I CABRÉ, A., “Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales”, en PIGRAU SOLÉ, A. (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008, pág. 385.

¹¹⁵ Véase Apartado V, Subapartado 4 del presente trabajo.

En las siguientes páginas se va a exponer los principales problemas respecto a la necesidad de acreditación de legitimación para acceder a este tipo de procedimientos, tanto para las personas físicas como para las personas jurídicas, así como un apartado final dedicado al análisis y viabilidad del reconocimiento de la acción popular para la defensa del medio ambiente.

1. Ejercicio individual de la legitimación para la tutela de intereses ambientales

Como se ha apuntado anteriormente, el acceso a la tutela judicial en España se ha basado tradicionalmente en el sistema procesal civil en el que es necesario acreditar una relación con el objeto del proceso para poder ser parte del procedimiento. Se trata de un sistema cerrado, de corte individualista, en el que el acceso a los tribunales sólo se reconoce en favor de aquellas personas cuyos derechos o intereses se cuestionen en un procedimiento.

A pesar de su nada cuestionable eficacia respecto a otros órdenes jurisdiccionales, como puede ser el civil, en el que se defienden los derechos e intereses individuales y privados, cabría preguntarse ahora si este sistema es realmente eficaz cuando lo que se pretende es la defensa de intereses colectivos o supraindividuales, como puede ser la protección del medio ambiente. En principio, parece difícil poder relacionar los daños o perjuicios ambientales, cuya esfera excede el ámbito individual, con lesiones individualizadas concretas, lo que plantea diversos problemas como se expondrá a continuación.

A este respecto, el legislador español, a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, reconoce al público la posibilidad de reaccionar e impugnar los actos u omisiones administrativas que supongan una vulneración de los derechos de acceso a la información ambiental y a la participación en la toma de decisiones, remitiéndose en cuanto a sus requisitos de acceso a la Ley de Procedimiento Administrativo (antigua LRJPAC) y a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). Es decir, no aporta nada nuevo en cuanto a la posible legitimación activa de los particulares respecto

a este tipo de procedimientos, optando por la clásica fórmula de reconocer legitimación activa a aquellas personas que ostenten “*un derecho o interés legítimo*”¹¹⁶.

Se alude, por tanto, a la existencia de un interés legítimo individualizado para el acceso a la justicia en este tipo de asuntos ambientales, lo que a su vez implica una ausencia de reconocimiento de la acción individual en defensa de intereses colectivos que, como la propia Ley 27/2006 ratifica, queda reservada casi en exclusiva a organizaciones y entes que tengan entre sus fines estatutarios la defensa del medio ambiente¹¹⁷. Otra vez, el legislador español perdió una oportunidad de oro para avanzar en esta materia y reconocer a los particulares la legitimidad necesaria para ser parte en los procedimientos ambientales sin necesidad de acreditar un derecho o interés legítimo que, en este tipo de supuestos en los que se están defendiendo intereses de naturaleza colectiva como el medio ambiente, resulta más que complicado acreditar.

Este “acceso restringido” en perjuicio de los particulares y en favor de organizaciones ambientales, en régimen de cuasi monopolio, parece obedecer a una simple razón procesal: evitar la congestión y colapso del sistema de justicia, cuya integridad podría verse en peligro por una supuesta acumulación de acciones en defensa del medio ambiente ejercitadas por personas físicas de manera indiscriminada. Pero la teórica congestión que parece defender parte de la doctrina y jurisprudencia es solo eso, una teoría, ya que no existen evidencias que fundamenten su tesis. Un claro ejemplo de reconocimiento de una legitimación amplia para la defensa del medio ambiente lo encontramos en el Estado de Portugal, que reconoce en su Carta Magna la acción popular en asuntos ambientales, y que, tras más de cuarenta años de vigencia, nunca se ha producido un colapso judicial como el que sostiene esta corriente doctrinal por un uso abusivo de esta institución por parte de los miembros del público. Pero no es necesario salir de España para poder encontrar ejemplos de acción popular. La propia Ley de 12 de mayo de 1956 sobre el régimen del Suelo y Ordenación Urbana ya reconocía la existencia

¹¹⁶ En este sentido, véase el art. 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 19.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 7.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

¹¹⁷ Lo que se conoce como legitimación por habilitación legal en favor de organizaciones y asociaciones de defensa ambiental, reconocida a través de los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006. Supone el reconocimiento legal de una situación que se venía reconociendo en la práctica jurisprudencial del Tribunal Supremo, que considera a estas entidades como legitimadas en los asuntos ambientales. Véanse SSTs de 25 de mayo de 2010, 7 de junio de 2013, 21 de diciembre de 2016 y 7 de julio de 2017 (esta última se refiere a la personación de una entidad habilitada en un procedimiento sancionador).

de la acción pública en materia de urbanismo, por lo que no se puede achacar esta falta de reconocimiento a un “desconocimiento” de la institución.

Como bien apunta SALAZAR ORTUÑO, es necesario superar la antigua dicotomía interés privado-interés público para adaptarla a una nueva realidad en la que, cada vez más, conviven intereses colectivos, difusos y supraindividuales, como la protección y defensa del medio ambiente, con intereses de naturaleza privada, individualizados y perfectamente determinados¹¹⁸. Por tanto, resulta imprescindible una profunda reforma del sistema actual de acreditación de legitimación que permita a los particulares, y no solo a las entidades públicas u organizaciones de defensa del medio ambiente, defender estos intereses públicos de manera efectiva, tratando de reducir al máximo los óbices procesales que impiden prácticamente el acceso a la justicia. Se trata, en definitiva, de involucrar más a los ciudadanos en la defensa de bienes y derechos colectivos reconocidos, efectivamente, a los propios ciudadanos.

En cualquier caso, a pesar de las ya reseñadas carencias del sistema actual y en contraposición a la doctrina que defendía un acceso restringido en la defensa de intereses colectivos, una parte cada vez más significativa de la doctrina ambientalista, encabezada por JORDANO FRAGA, está defendiendo la acción popular ciudadana en defensa del medio ambiente basándose en el derecho constitucional a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)¹¹⁹. La idea subyacente a esta tesis es más que lógica: si todas las personas son titulares de este derecho, serán ellas las que podrán defenderlo ante los Tribunales. La apreciación conjunta de estos dos preceptos, junto con una interpretación extensiva del concepto de interés legítimo, supondría el reconocimiento de la acción popular en favor de los ciudadanos. Pero esta posición, a pesar de ser la más acertada y ser, además, plausible en la práctica, no ha contado con el apoyo jurisprudencial que debería, ya que los Tribunales se han posicionado en contra del reconocimiento de una

¹¹⁸ En este sentido, véase SALAZAR ORTUÑO, E., *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2019, págs. 203.

¹¹⁹ JORDANO FRAGA, J., *La Protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995, págs. 413-499. Más recientemente, en el Congreso AEPDA celebrada en Murcia en el mes de febrero de 2019, el profesor JORDANO FRAGA incidió en este tipo de asuntos durante su ponencia. Véase JORDANO FRAGA, J., “El contencioso ambiental: la larga marcha por el standing to sue en el Estado ambiental de Derecho”, en *XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2019, Murcia. Disponible en <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2162-XIV-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx>.

acción pública en materia ambiental, reservándola casi exclusivamente al ámbito procesal criminal.

Existe, por otro lado, otra corriente doctrinal que, en base a los arts. 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial¹²⁰ y 19.1 a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹²¹, defiende la necesidad de contar con una amplia legitimación activa de los particulares para ser parte de los procedimientos ambientales, pero de menor alcance, sin llegar a ser una acción pública. Así, y apoyándose en una amplia acepción del concepto de “derecho o interés legítimo”, los particulares podrían investir como “interés legítimo” la defensa de intereses y derechos colectivos, como los ambientales, cuestión que así ha reconocido la propia jurisprudencia española¹²². Esto implica que debe existir una especie de nexo o relación entre el interés colectivo alegado y el ámbito personal privado que haya resultado afectado para que una persona pueda acudir a este tipo de procedimientos.

Es la idea que ha defendido el Tribunal Supremo en diversas ocasiones, al concluir que el concepto de “derecho o interés legítimo” debe interpretarse de una manera extensiva y observando siempre el principio *pro actione* que integra la tutela judicial efectiva del art. 24.1 de la Constitución. De este modo, defiende el Alto Tribunal, ostentarán un “derecho o interés legítimo” aquellas personas que se encuentren en una situación jurídica individualizada –es decir, que exista ese nexo entre el derecho y la infracción–, que deberá ser distinta de la situación jurídica que otros ciudadanos pueden tener respecto de la cuestión objeto del proceso, siendo necesario que la estimación del recurso produzca un efecto, ya sea positivo o negativo, que repercuta de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de la persona que lo interpone¹²³.

¹²⁰ Artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: “3. *Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción.*”.

¹²¹ Artículo 19.1 a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: “1. *Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:*

a) *Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo.*”.

¹²² STS núm. 547/1989, de 25 de abril (Ponente: Fernández Navarro, F.), Fundamentos Jurídicos 2.º y 3.º.

¹²³ Véanse STS núm. 1873/2015 de 5 de mayo, STS de 16 de diciembre de 2008 (Recurso núm. 4720/2007) y STS de 16 de mayo de 2007 (Recurso núm. 8354/2007) entre otras. En esta última sentencia se efectuó, presuntamente para tratar de diferenciar la auténtica acción pública de la reconocida por el art. 23 de la Ley 27/2006, una extraña diferenciación de uso de los términos «acción pública» y «acción popular» como si fuesen dos conceptos diferentes, cuando en teoría son sinónimos.

Sin embargo, y a pesar de que se han producido avances en esta materia, en la mayoría de casos que se han planteado en torno a esta cuestión los Tribunales se han mostrado reticentes a permitir el acceso a la justicia a particulares en defensa de derechos e intereses colectivos o supraindividuales, abogando por una interpretación más restrictiva del principio *pro actione* respecto a los casos en los que la legitimación activa de los particulares para defender intereses de naturaleza colectiva es cuestionada.

Desde un punto de vista personal, esta cuestión tan controvertida en la práctica jurisprudencial se podría solucionar con el reconocimiento de la acción pública respecto al ejercicio de acciones legales en defensa del medio ambiente en favor de los particulares. El reconocimiento de la acción pública ambiental, prevista expresamente en el propio artículo 19.1 h) LJCA respecto a determinados casos en los que la Ley especial correspondiente así lo prevea, haría desaparecer el requisito de la legitimación que tantos inconvenientes genera, al representar una enorme barrera para el acceso a la justicia de aquellas personas individuales que pretendan la defensa del medio ambiente. En defecto del reconocimiento de la acción pública ambiental, y como solución intermedia y a corto plazo, el acceso de los particulares a la justicia para defender el medio ambiente se vería considerablemente reforzado si los Tribunales optasen por una interpretación amplia del principio *pro actione* en relación a la acreditación de un interés legítimo para que los particulares puedan ser parte en este tipo de procedimientos. Aunque sin duda sería más efectivo, en aras a garantizar una mayor seguridad jurídica, el reconocimiento de la acción pública en un instrumento normativo, siguiendo el ejemplo de Portugal. Los instrumentos ya existen y están al alcance del legislador español, pero falta iniciativa y concienciación acerca de la gran magnitud de este problema.

En cualquier caso, la acción popular o pública en materia ambiental se analizará más adelante.

2. Ejercicio colectivo de la legitimación para la tutela de intereses ambientales: ONGs ambientales

Frente al ejercicio individual de acciones en defensa del medio ambiente, basado en un concepto tradicional de “interés legítimo” por afección de intereses privativos, la legislación española, y gran parte de la normativa internacional respecto a esta materia, se ha centrado en la regulación del acceso a la justicia ambiental respecto a organizaciones sin ánimo de lucro cuyo fin primordial consista en la protección del medio ambiente y de los elementos que lo integran.

2.1. Acceso a la justicia ambiental de ONGs en defensa del medio ambiente

En este sentido, parecería lógico pensar que las asociaciones de protección del medio ambiente se encuentren legitimadas para participar en los procedimientos –ya sean administrativos o judiciales– en los que se vulnere la normativa medioambiental y se produzca un daño al medio ambiente, y en cierto modo así lo venía interpretando la jurisprudencia en aplicación del principio *pro actione*, el art. 19.1 b) LJCA¹²⁴ y los arts. 45.1 y 24.1 de la Constitución, cuya legitimación no era cuestionada por la contraparte salvo en contadas excepciones¹²⁵. Una de las primeras, y más importantes, sentencias que abogó por esta interpretación amplia de legitimación de las organizaciones ambientales fue la STS de 25 de junio 2008 (RJ 2008, 4300)¹²⁶, más conocida como el caso de la construcción del aeropuerto de Castellón.

A través de esta Sentencia, el Tribunal Supremo resuelve el recurso de casación interpuesto por la “Asociación GECEN” (Grupo para el Estudio y Conservación de los Espacios Naturales), que previamente había demandado a la Administración General del Estado por incumplir la Declaración de Impacto Ambiental del Aeropuerto de Castellón y la apertura del procedimiento sancionador. Dicho recurso sería finalmente admitido por Alto Tribunal, principalmente en base a una interpretación extensiva del art. 19.1 b) LJCA que, observado conjuntamente con el derecho de todos los ciudadanos a gozar de un medio ambiente sano (art. 45.1 CE), lleva al Alto Tribunal a concluir que las organizaciones y asociaciones ambientales, como la recurrente, se encuentra “*investida de un especial interés legítimo colectivo*”, como es la protección del medio ambiente (ex art. 53.3 CE). En cualquier caso, matiza el Tribunal Supremo, esta defensa de intereses

¹²⁴ Artículo 19.1 b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: “1. *Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:*

b) *Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.*”.

¹²⁵ STSJ de Cantabria 1165/2014, de 6 de noviembre de 2014 (REC. 13/2013) y STSJ de Andalucía de 7 de marzo de 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, en la que se impugna la resolución por la que se aprueba la modificación de unas normas subsidiarias de Planeamiento municipal dictadas por la Comisión provincial de Ordenación del territorio y Urbanismo de Huelva. El TSJ de Andalucía declara la inadmisibilidad del recurso, porque considera que los intereses medioambientales se pueden separar claramente de los intereses urbanísticos, y como lo que se invocan son intereses ambientales, esto lleva a negar la legitimación alegada –el ejercicio de una acción pública en materia urbanística– a la asociación ambiental recurrente. Se alude a que no ha entrado en vigor la ley que reconoce legitimación para poder impugnar cuando se trata de proteger el medio ambiente.

¹²⁶ Una interpretación similar de la legitimación amplia en favor de las ONG’s ambientales puede verse en las SSTS de 1 de diciembre de 2009 y de 25 de mayo de 2010, y las SSTSJ de Madrid de 17 de diciembre de 2009 y 21 de junio de 2010.

colectivos no puede identificarse con el ejercicio exclusivo de defensa de la legalidad, ya que en ese caso se trataría de un supuesto de acción popular, ya vigente pero no aplicable a este supuesto, sino que es necesario acreditar que tales intereses colectivos queden afectados por la decisión final del órgano encargado de resolver la controversia. Concretamente, el Tribunal Supremo se pronuncia en los siguientes términos:

“[...] la especial y decidida protección del medio ambiente por parte del artículo 45 de la Constitución española, y el carácter amplio, difuso y colectivo de los intereses y beneficios que con su protección se reportan a la misma sociedad - como utilidad substancial para la misma en su conjunto-, nos obliga a configurar un ámbito de legitimación en esta materia, en el que las asociaciones como la recurrente debemos considerarlas como investidas de un especial interés legítimo colectivo, que nos deben conducir a entender que las mismas, con la impugnación de decisiones medioambientales como las de autos, no están ejerciendo exclusivamente una defensa de la legalidad vigente, sino que están actuando en defensa de unos intereses colectivos que quedan afectados por el carácter positivo o negativo de la decisión administrativa que se impugna, tal y como ocurre en el supuesto de autos, en el que, en síntesis, lo que se pretende es la comprobación del cumplimiento del condicionado medioambiental impuesto en la construcción del Aeropuerto de Castellón o el desarrollo de su evaluación ambiental.

Esto es, (...) la especial significación constitucional del medio ambiente amplía, sin duda, el marco de legitimación de las asociaciones como la recurrente, las cuales no actúan movidas exclusivamente por la defensa de la legalidad sino por la defensa de unos cualificados o específicos intereses que repercuten en la misma, y, con ella, en toda la sociedad a quien también el precepto constitucional le impone la obligación de la conservación de los mismos.

La recurrente, pues, al impugnar los actos frente a los que se dirigieron las pretensiones objeto del presente recurso, actuó -al hacerlo con la finalidad con que lo hizo- debidamente legitimada y en el marco de legitimación permitido por el artículo 19.1.b) de la LJCA, que hemos de considerar infringido.”¹²⁷.

¹²⁷ STS de 25 de junio 2008 (RJ 2008, 4300).

Esta interpretación jurisprudencial amplia de la legitimación de las organizaciones ambientales para la defensa de intereses colectivos fue de las más revolucionaria de su tiempo¹²⁸, ya que permitió a aquellas asociaciones que entre sus fines estatutarios u objetivos sociales previesen la defensa de intereses colectivos, como la protección del medio ambiente y sus elementos, acceder a dichos procedimientos¹²⁹. Por tanto, se puede afirmar con total seguridad que se trata de una vía que amplía considerablemente el espectro de protección del medio ambiente, que permite un efectivo acceso a la justicia a organizaciones y asociaciones ambientales en defensa del derecho colectivo a un disfrutar de un medio ambiente en unas condiciones que permitan un adecuado desarrollo de la vida humana y se garantice a las generaciones futuras el mismo derecho. Y es que, como expresamente reconoció la Propuesta de Directiva de Acceso a la Justicia en materia de medio ambiente, “*la experiencia práctica adquirida en el reconocimiento de la capacidad procesal de las organizaciones no gubernamentales de medio ambiente demuestra que ha servido para reforzar la aplicación del Derecho medioambiental*”¹³⁰. Por tanto, resulta necesario garantizar un efectivo acceso a la justicia ambiental a estas asociaciones, ya que en la mayoría de ocasiones van a ser ellas las que velen por la protección del medio ambiente.

Sin embargo, esta amplia legitimación reconocida a las ONGs para la defensa del medio ambiente pronto se vería restringida como consecuencia de la promulgación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, de Protección del medio ambiente que, en cumplimiento de lo establecido en el Convenio de Aarhus¹³¹, se ocupará de establecer un sistema de

¹²⁸ En este sentido, véase el comentario de la STS de 1 de diciembre de 2009 realizado por SALAZAR ORTUÑO, E., “El Desarrollo del Convenio de Aarhus y la progresiva desaparición de obstáculos para el acceso a la Justicia Ambiental: reconocimiento en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de la legitimación activa a las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la protección del ambiente”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 17, 2010, págs. 191-202. A juicio de este autor, esta interpretación jurisprudencial debería generalizarse. Además, critica duramente el régimen de acceso a la justicia ambiental contenido en la Ley 27/2006, al que califica de “injustificadamente restrictivo”, al negar la legitimación a las personas físicas individualmente consideradas y las asociaciones y organizaciones que no cumplan con los requisitos previstos en la propia Ley.

¹²⁹ En este sentido, véase ROSA MORENO, J., “Capacidad, legitimación y actuación de los interesados”, en GARBERÍ LLOBREGAT, T. I (Dir.), *El Procedimiento Administrativo Común*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 654.

¹³⁰ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Acceso a la Justicia en materia de medio ambiente, COM (2003) 624 final.

¹³¹ El Convenio de Aarhus se remite a la legislación nacional para establecer los requisitos que deberán cumplir las organizaciones no gubernamentales de defensa del medio ambiente para ser reconocidas como “público interesado” a la hora de poder participar en este tipo de procedimientos. Así lo establecen los arts. 9.3 y 2.5 del Convenio de Aarhus:

Artículo 9.3 del Convenio de Aarhus. Acceso a la justicia:

habilitación legal en beneficio de organizaciones y asociaciones con personalidad jurídica que se dediquen activamente a la protección del medio ambiente y cumplan una serie de requisitos subjetivos que la propia Ley 27/2006 se ocupa de señalar en sus artículos 22 y 23. En este punto hay que decir que las autoridades españolas no fueron las únicas que optaron por este sistema de “definición interna” de los requisitos de acceso a la justicia ambiental de las organizaciones y asociaciones ecologistas, sino que siguió la tendencia de la mayor parte de los ordenamientos jurídicos de países de su entorno¹³², dada la enorme importancia de esta materia.

No obstante, y aunque fue bueno el planteamiento inicial realizado por las instituciones europeas confiar a las autoridades nacionales la potestad de establecer los requisitos que debían cumplir tales organizaciones, en gran medida por las implicaciones procesales que puede tener una cuestión tan jurídicamente compleja como esta¹³³, no se tuvo en consideración suficiente que esta facultad podía tornarse en un instrumento del que los Estados se pudiesen servir para limitar el acceso a la justicia de organizaciones ambientales. Y es que, a través del establecimiento de requisitos subjetivos demasiado estrictos se está limitando la participación de las asociaciones ecologistas en este tipo de procesos, que en la mayoría de ocasiones se perfilan como las únicas garantes de la protección del medio ambiente en detrimento de la falta de acción de las autoridades públicas, con el evidente perjuicio para el medio ambiente que ello conlleva. Además, y como se va a ver a continuación, la previsión de unos requisitos internos demasiado estrictos puede derivar en un incumplimiento de la normativa comunitaria referida al

“3. Además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 supra, cada Parte velará por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones de derecho medioambiental nacional.”

Artículo 2.5 del Convenio de Aarhus. Definiciones:

“5. Por «público interesado» se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones.

A los efectos de la presente definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno.”

¹³² En Francia, art. 142.1 de la Ley núm. 2002-276, de 27 de febrero de 2002; en Italia, la Ley 349 de 8 de julio; en Luxemburgo, la Ley de Conservación de la Naturaleza de 1983; entre otros países.

¹³³ El art. 149 de la Constitución, referido a las competencias exclusivas que corresponden al Estado Español, en su apartado primero, subapartado sexto afirma que el Estado Español tiene competencia sobre “6.ª *Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.*”. De este modo, corresponde exclusivamente a las autoridades estatales el diseñar o modificar el sistema procesal español.

acceso a la justicia en los procedimientos ambientales, además de favorecer la impunidad de los incumplidores del derecho ambiental, en su mayoría Administraciones Públicas y grandes empresas, que van a ver como nadie es capaz de reprocharles su falta de diligencia para con el medio ambiente.

Así, un claro ejemplo de establecimiento de requisitos subjetivos demasiado estrictos para ostentar legitimación activa para acceder a la justicia ambiental se puede ver en el Asunto C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtan Miljöskyddsförening*, resuelto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por Sentencia de 15 de octubre de 2009. En este caso, se interpuso una cuestión prejudicial por parte de los órganos jurisdiccionales suecos ante el TJUE en la que se planteaba la compatibilidad de la legislación sueca con el derecho comunitario, especialmente en lo referido al acceso a la justicia en asuntos ambientales¹³⁴.

La controversia surge a raíz del recurso presentado por la asociación ambiental *Djurgården-Lilla Värtan* frente a la autorización que concede el Tribunal de Primera Instancia de Estocolmo al Ayuntamiento de la misma ciudad para realizar unas obras de construcción de un túnel de un kilómetro de longitud en roca, con el propósito de enterrar el tendido eléctrico y sustituir las líneas aéreas de alta tensión. La asociación defiende que este proyecto podría afectar gravemente a las aguas subterráneas, y plantea un recurso ante dicho Tribunal, pero la Sala lo de asuntos ambientales del Tribunal de apelación lo inadmite en base al incumplimiento del código ambiental sueco, ya que la asociación recurrente no cuenta con 2.000 socios o más, requisito necesario para poder impugnar las y recurrir las resoluciones y decisiones ambientales en el sistema sueco.

De este modo, la asociación ambiental sueca interpuso recurso ante el órgano jurisdiccional competente (*Högsta domstolen*), que fue el que planteó la siguiente cuestión prejudicial: “¿Deben interpretarse los artículos 1, apartado 2, 6, apartado 4, y 10 bis de la Directiva 85/337/CEE en el sentido de que pueden establecerse distintos

¹³⁴ En esta cuestión prejudicial se plantean dos cuestiones concretamente: 1.ª Si el proyecto objeto del pleito está comprendido en el ámbito de la Directiva 85/337, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente –actualmente derogada y sustituida por la Directiva 2011/92/UE–, como proyecto contemplado en el Anexo II, apartado 10, letra l), de ésta, puesto que este apartado, según la versión en lengua sueca de dicha Directiva, parece limitarse a la extracción de aguas subterráneas con vistas a su utilización posterior; 2.ª Se plantea la cuestión de cuál es el alcance exacto del derecho al recurso judicial tal como establece el Convenio de Aarhus y si los requisitos que la legislación sueca establece desde este punto de vista no eran demasiado restrictivos.

*requisitos nacionales respecto al público interesado al que se refiere el artículo 6, apartado 4, y el artículo 10 bis de esa Directiva, de modo que las asociaciones de protección del medio ambiente pequeñas, establecidas a nivel local, tengan derecho a participar en el proceso de decisión previsto en el artículo 6, apartado 4, en relación con los proyectos que puedan tener importantes repercusiones sobre el medio ambiente en el territorio en el que opera la asociación, pero no tengan un derecho a recurrir como el previsto en el artículo 10 bis?”*¹³⁵. Es decir, se plantea si es posible que la legislación interna prevea unos requisitos respecto a las asociaciones ambientales pequeñas tengan derecho a participar en el proceso de decisión de proyectos que tengan importantes repercusiones ambientales, pero a su vez no tengan derecho impugnarlas en vía judicial.

Frente a esta cuestión, el TJUE concluye que si bien los Estados pueden desarrollar en sus legislaciones internas los requisitos que habrán de cumplirse para acceder a la justicia en esta materia, estos últimos no podrán establecerlos a un nivel que impida el acceso a la justicia a las asociaciones que ostenten un interés legítimo respecto al objeto del proceso. Aplicando esta interpretación al caso, prosigue el Tribunal, no es conforme al derecho comunitario que la legislación nacional establezca un número de socios requerido a un nivel tan alto que vaya en contra de la Directiva 85/337, especialmente en lo referido a la legitimación para poder emprender acciones jurisdiccionales de control de las operaciones como las tratadas en este asunto.

Por consiguiente, concluye el Tribunal, la legislación interna sueca que reserva exclusivamente en favor de las asociaciones de protección del medio ambiente que cuenten al menos con 2.000 socios la posibilidad de ejercer un recurso contra una decisión relativa a las operaciones a que se refiere la Directiva 85/337, es contraria al derecho comunitario. No es posible establecer unos requisitos de tan difícil cumplimiento que impidan el acceso a los procedimientos ambientales, y específicamente al recurso en vía jurisdiccional, a este tipo de asociaciones, más aún cuando según la propia normativa europea, estas ostentan un interés legítimo respecto al mismo¹³⁶.

¹³⁵ TJUE asunto C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtan Miljöskyddsförening*, resuelto por Sentencia de 15 de octubre de 2009, párrafo 23.

¹³⁶ Para conocer este caso con más detalle, véase TJUE asunto C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtan Miljöskyddsförening*, resuelto por Sentencia de 15 de octubre de 2009. Son especialmente relevantes los párrafos 33 a 39 y 44 a 48, en los que el Tribunal de Justicia de la Unión ofrece los puntos clave para resolver esta cuestión.

2.2. *Artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006: Auto del TS de 30 de octubre de 2019*

En otro orden de cosas, y como se ha mencionado anteriormente, en España ese desarrollo de requisitos subjetivos para acceder a procedimientos ambientales a que hacía referencia el Convenio se hizo a través de los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, que se refieren a la acción popular en asuntos medioambientales y la legitimación de organizaciones y asociaciones ambientales, respectivamente.

El primero de estos dos artículos establece que las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 23 podrán recurrir, tanto en vía administrativa como en vía contencioso-administrativa, los actos u omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el art. 18.1 de la misma Ley. De este, este precepto recoge lo que se ha denominado en la práctica jurisprudencial como acción popular –o pública, en ciertas ocasiones, que han de entenderse como sinónimos– medioambiental de las organizaciones y asociaciones no gubernamentales, remitiéndose al artículo siguiente en el que se disponen los requisitos subjetivos que han de cumplir necesariamente en caso de que quieran ejercitar esta acción. Así, el art. 23 de la Ley 27/2006 establece que estarán legitimadas para ejercer la acción popular prevista en el artículo anterior las personas jurídicas sin ánimo de lucro que: 1) entre sus fines estatutarios esté la protección del medio ambiente en general o alguno de sus elementos; 2) se hubiesen constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y ejerza de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos; y, 3) según sus Estatutos, desarrolle su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la acción u omisión administrativa.

De este modo, se configura un sistema legitimación legal de las personas jurídicas que cumplan los requisitos aquí dispuestos para participar en procedimientos ambientales, que a su vez implica una suerte de exención de la necesidad de acreditación de la legitimación de las mismas respecto al proceso. Consecuentemente, aquellas organizaciones y asociaciones que cumplan estos requisitos quedarán liberadas de la tediosa carga que supone probar la “afección directa” o el “interés legítimo” en este tipo de procedimientos en los que se defienden intereses colectivos o difusos como la protección del medio ambiente.

En este sentido, resulta muy ilustrativo el Auto del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2019 (recurso contencioso-administrativo núm. 65/2019, Sección 3ª y ponente

Eduardo Calvo Rojas) relativo a la legitimación por habilitación legal de la ONG “Alianza Mar Blava” en relación al recurso contencioso-administrativo que había interpuesto contra el Real Decreto 1519/2018, de 28 de diciembre, por el que se otorga una segunda prórroga a la concesión de explotación de hidrocarburos en favor “CEPSA E.P. España, S.L.”, codemandada en este proceso.

En este caso, la mercantil fue la que planteó una alegación previa en la que defendía la inadmisibilidad del recurso por la falta de legitimación de la asociación recurrente, alegando que no había justificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en los citados arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, 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 ambiente. En contraposición a esta afirmación, la recurrente “Alianza Mar Blava” afirma que cumple con todos esos requisitos ya que es una asociación sin ánimo de lucro, constituida el 7 de enero de 2014 –con más de dos años de antigüedad– y que tiene como objetivo la protección y defensa de la riqueza ambiental, así como el empleo, el bienestar ciudadano y los derechos de las generaciones futuras a disfrutar de un medio ambiente en buen estado de conservación y, en particular, el del Mar Mediterráneo y sus costas.

Así, y tras exponer el contenido de estos dos artículos, el Alto Tribunal rechaza la pretensión alegada por la representación procesal de “CEPSA E. P. España, S.L.” y reconoce legitimación activa a la asociación “Alianza Mar Blava” para ser parte del procedimiento arriba referenciado. Para justificar esta decisión, el Tribunal Supremo sostiene que *“con la documentación aportada por la recurrente (copia de los Estatutos y del Acta Fundacional) ha quedado debidamente justificado que Alianza Mar Blava es una asociación sin ánimo de lucro constituida formalmente el 7 de enero de 2014 y que tiene como objetivo global y fundamental la protección y defensa de la riqueza ambiental así como el empleo, el bienestar ciudadano y los derechos de las generaciones futuras a disfrutar de un medio ambiente en buen estado de conservación y, en particular, el del Mar Mediterráneo y sus costas, por lo que resultan cumplidos todos los requisitos subjetivos para el ejercicio de la acción impugnatoria”*¹³⁷. Así, concluye el Tribunal,

¹³⁷ ATS de 30 de octubre de 2019 (recurso contencioso-administrativo núm. 65/2019, Sección 3ª, Ponente: Eduardo Calvo Rojas).

concurrir en este caso los requisitos establecidos en los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006 para ser parte de este tipo de procedimientos¹³⁸.

Pero no basta únicamente con cumplir estos requisitos, sino que, como bien señala el Tribunal Supremo en este Auto, para que puedan intervenir este tipo de personas jurídicas en los procedimientos como el actual, las normas relacionadas con el medio ambiente que se consideren infringidas por las autoridades públicas tendrán que estar comprendidas entre las enumeradas por el art. 18.1 de esta Ley¹³⁹. Se trata de una limitación objetiva de la legitimación de las ONG's ambientales¹⁴⁰ que el propio Tribunal Supremo había indicado con anterioridad en la Sentencia núm. 33/2018, de 16 de enero (recurso contencioso-administrativo 4464/2015), en la que viene a decir que la legitimación que se reconoce a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos del art. 23 de la Ley 27/2006 no se confiere de forma omnicompreensiva, en el sentido que puedan intervenir y formular impugnaciones respecto a toda clase de materias, sino de forma más acotada o limitada, respecto a los actos u omisiones de las

¹³⁸ PEÑALVER I CABRÉ, A. y SALAZAR ORTUÑO, E., "Acceso a la justicia: avances y retrocesos en el ámbito internacional, en la Unión Europea y en el Estado Español", en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Editorial CIEMAT, Madrid, 2020, pág. 525. Estos autores sistematizan claramente los requisitos subjetivos que han de reunir las personas jurídicas que pretendan ejercitar la acción prevista en los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, que son: "a) se trata de una persona jurídica sin ánimo de lucro; b) tiene entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular; c) se había constituido legalmente al menos dos años antes de la interposición del recurso contencioso-administrativo; d) viene ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos, y e) según sus estatutos, desarrolla su actividad en un ámbito territorial que resulta afectado por la actuación administrativa".

¹³⁹ Las diferentes normativas a que hace referencia este artículo 18.1 son: Protección de las aguas, Protección contra el ruido, Protección de los suelos, Contaminación atmosférica, Ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos, Conservación de la naturaleza, diversidad biológica, Montes y aprovechamientos forestales, Gestión de los residuos, Productos químicos, incluidos los biocidas y plaguicidas, Biotecnología, Otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente, Evaluación de Impacto Ambiental, Acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica.

¹⁴⁰ Al respecto, PEÑALVER I CABRÉ afirma que la remisión al artículo 18.1 de la Ley 27/2006 para limitar las materias respecto las que procede la acción popular de las asociaciones ambientales constituye una limitación innecesaria y contraria al Convenio de Aarhus; en PEÑALVER I CABRÉ, A. "Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales", en PIGRAU SOLÉ. A. (Dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008, pág. 372. Por otro lado, RAZQUIN LIZARRAGA y RUIZ DE APODACA ESPINOSA interpretan que la enumeración efectuada en este artículo y a que se refiere la Ley 27/2006 es una numeración *numerus apertus*, de manera que cabría incluir otro tipo de normativa ambiental similar a la ahí dispuesta, por lo que no se trataría de una limitación material; en RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007, págs. 390 y 391.

autoridades públicas “que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1”¹⁴¹.

Así, y en base a esta argumentación, el Alto Tribunal concluye que la asociación “Alianza Mar Blava” está legitimada para ser parte del procedimiento, al cumplir los requisitos previstos en la legislación vigente, pero realiza una importante matización: el reconocimiento de la legitimación para recurrir (legitimación *ad processum*) no faculta a la recurrente a suscitar cuestiones o aducir motivos de nulidad ajenos al ámbito medioambiental al que se circunscribe esta legitimación. Esto es, las pretensiones que defiendan las ONG’s ambientalistas han de basarse en la vulneración de disposiciones normativas medioambientales que afecten a los medios cuya defensa se atribuyen dichas organizaciones. Por tanto, concluye el Tribunal Supremo, los posibles excesos en que pueda incurrir la recurrente forman parte de la controversia de fondo, que habrá de resolverse a través de la Sentencia que proceda¹⁴².

2.3. *Los requisitos del artículo 23 de la Ley 27/2006*

A pesar de que los requisitos previstos en el artículo 23 de la Ley 27/2006 –y exhaustivamente explicados en este Auto del Tribunal Supremo– sean menos rigurosos que los inicialmente previstos en la Propuesta de Directiva sobre acceso a la Justicia en materia de medio ambiente, esta regulación supone un indudable retroceso respecto al anterior sistema de legitimación de las organizaciones y asociaciones ambientales por el que había abogado la gran mayoría de Tribunales españoles¹⁴³, y que garantizaba una legitimación amplia de las mismas respecto a los procedimientos ambientales, sin establecer requisitos subjetivos innecesarios¹⁴⁴ –barreras más bien– que impidiese emprender acciones legales en defensa del medio ambiente a determinadas asociaciones.

¹⁴¹ STS núm. 33/2018, de 16 de enero de 2018 (recurso contencioso-administrativo 4464/2015).

¹⁴² ATS de 30 de octubre de 2019 (recurso contencioso-administrativo núm. 65/2019, Sección 3ª, Ponente: Eduardo Calvo Rojas).

¹⁴³ En este sentido, véase el comentario de la STS de 1 de diciembre de 2009 realizado por SALAZAR ORTUÑO, E., “El Desarrollo del Convenio de Aarhus y la progresiva desaparición de obstáculos para el acceso a la Justicia Ambiental: reconocimiento en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de la legitimación activa a las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la protección del ambiente”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 17, 2010, págs. 191-202. SALAZAR OTUÑO acoge con entusiasmo esta jurisprudencia y defiende que debería generalizarse, criticando a su vez el rígido sistema de acceso a la justicia previsto en la Ley 27/2006, que niega la legitimación para actuar en este tipo de procedimientos a ciudadanos individualmente considerados y a las asociaciones que no cumplan todos los requisitos en ella establecidos.

¹⁴⁴ En sentido contrario, ORTEGA BERNARDO, J., “¿Quién ha apostado por la efectiva implantación del derecho de acceso a la justicia a favor de las organizaciones no gubernamentales en defensa del medio

Y es que lo cierto es que la exigencia de algunos de ellos puede resultar un tanto cuestionables, en el sentido de que permite un alto número de interpretaciones que pueden suponer graves problemas en la práctica jurisprudencial. A modo de ejemplo, cuando el artículo 23 de esta Ley hace referencia en su apartado 1 b) a asociaciones “*que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos*”, ¿qué ha de entenderse por ejercicio de “modo activo”? El precepto no ofrece ninguna aclaración al respecto ni existe una propia definición del término que permita cuadrarla en torno a unos límites temporales objetivos. Se trata de un concepto jurídico indeterminado que puede ser utilizado por los Tribunales para restringir el acceso de organizaciones y asociaciones ambientales a este tipo de procesos.

Asimismo, resulta superflua e innecesaria la exigencia de coincidencia entre el territorio en que la persona jurídica desarrolle su actividad con el territorio afectado por la actuación u omisión administrativa que sea objeto de impugnación, prevista en el apartado 1 c) de este artículo, lo que deja entrever que lo que ha pretendido el legislador español con esta regulación es limitar al máximo posible el acceso a la justicia ambiental de este tipo organismos. En añadido, el requisito previsto en la primera parte del apartado 1 b) referido a que la persona jurídica sin ánimo de lucro se haya constituido legalmente al menos con dos años de antelación al ejercicio de la acción parece un tanto desmesurado y, desde un punto de vista personal, sería mejor reducir este límite temporal, por ejemplo, a un año, y así garantizar un sistema de acceso a la justicia ambiental más amplio¹⁴⁵.

En cualquier caso, y en aras a tratar de superar estos obstáculos de legitimación previstos por la propia Ley 27/2006, como señala PINO MIKLAVEC, la acción popular reconocida a las organizaciones sin ánimo de lucro en materia de medio ambiente no debe interpretarse como la única vía de acceso a la justicia ambiental¹⁴⁶. Como se ha expuesto anteriormente, existen otros caminos para hacer valer el derecho a disfrutar de un medio ambiente saludable que garantice un efectivo acceso a los procedimientos ambientales a

ambiente?” en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 3 de octubre de 2011. Disponible en la página web de Actualidad Jurídica Ambiental https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2011/09/2011_09_Julia_Ortega_Acceso-justicia-ONG.pdf

¹⁴⁵ Con este último requisito el legislador pretendió evitar la constitución de asociaciones ocasionales, creadas únicamente con el fin participar en un caso determinado, cosa que resulta comprensible, ya que dicha actuación puede constituir un abuso de derecho por parte de los particulares.

¹⁴⁶ PINO MIKLAVEC, N. P., *La Tutela Judicial Administrativa de los Intereses Ambientales (Estudio comparativo de los ordenamientos español y argentino)*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2013, pág. 284.

las asociaciones ecologistas que no cumplan los requisitos previstos en el art. 23 de la Ley 27/2006.

Efectivamente, y a través de una interpretación extensiva de la legitimación activa de las ONGs ambientales para ser parte en estos procedimientos, basada en el principio *pro actione*, y de los conceptos “interesado” e “interés legítimo” de los artículos 4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, 19.1 b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en observancia conjunta con los arts. 24.1 y 45.1 de la Constitución, existe la posibilidad de que aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que no cumplan los requisitos previstos en el art. 23 de la Ley 27/2006 puedan acceder a los procedimientos ambientales alegando la afectación de interés legítimo colectivo: el daño causado al medio ambiente. Se trata de una interpretación que ha sido defendida por el propio Tribunal Supremo¹⁴⁷ incluso entrada ya en vigor la Ley 27/2006, en la si bien el Alto Tribunal defiende que las asociaciones ambientales no están facultadas para actuar exclusivamente por la defensa la legalidad – lo que vendría a ser una acción popular–, sí que ostentan legitimación para defender intereses colectivos reconocidos a toda la sociedad, como el medio ambiente, ya que ostentan un especial interés legítimo en relación con el objeto del litigio, basado en última instancia en el incumplimiento del derecho ambiental.

En definitiva, se han de abandonar las interpretaciones especialmente restrictivas acerca de la legitimación activa de estas entidades para acceder a la justicia, ya no solo para dar cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 45 CE, sino para cumplir las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus y reducir las barreras de acceso a la justicia ambiental. En este sentido, la solución más correcta para solventar el problema de la legitimación activa de las organizaciones ambientales para ser parte de los procedimientos ambientales sería la del reconocimiento de una acción popular en favor de las mismas. Pero, siendo realistas, en la actualidad la posibilidad de que las autoridades españolas reconozcan la acción popular en materia ambiental parece más bien remota, por lo que, en aras a garantizar una amplia participación de las mismas, habrá que optar por la interpretación extensiva de la legitimación activa de las ONG’s ecologistas a que se ha venido haciendo referencia hasta ahora.

¹⁴⁷ STS de 25 de junio de 2008 (RJ 2008, 4300), caso del Aeropuerto de Castellón, antes mencionado.

Por consiguiente, los requisitos impuestos por el art. 23 de la Ley 27/2006 no deberán de ser interpretados rígidamente, sino como meros indicios o señales para poder decidir acerca de la existencia de interés legítimo. En cualquier caso, no se trata de una cuestión pacífica ya que no existe un criterio uniforme al respecto, ni por parte de la doctrina, ya que hay autores que defienden el sistema actual como perfectamente compatible con un acceso amplio y efectivo a la justicia ambiental, ni por parte de la jurisprudencia, existiendo numerosos pronunciamientos en los que se aboga por una interpretación más restrictiva de la legitimación activa de las asociaciones y organizaciones ambientales para acceder a la justicia en este tipo de procedimientos.

3. Otras modalidades: ejercicio público de la legitimación para la tutela de intereses ambientales

Otra de las modalidades para la obtención de tutela de intereses ambientales se puede apreciar en las propias instituciones públicas, concretamente al Estado, al que por definición corresponde velar por la preservación de un medio ambiente adecuado¹⁴⁸, sobre todo cuando se produce una agresión a bienes ambientales, donde el Estado será el principal legitimado y el que exigirá la reparación de los daños ocasionados. Sin embargo, en gran número de ocasiones es la propia Administración Pública la que incumple la normativa ambiental y la que, como consecuencia acciones u omisiones, ocasiona daños al medio ambiente. Por tanto, el Estado no puede ser el único organismo legitimado para tutelar un interés de naturaleza colectiva como el medio ambiente, un interés que, como se ha visto, en ciertas ocasiones puede resultar contradictorio¹⁴⁹.

Y es que, el hecho de que la ley reconozca a la Administración legitimidad para la tutela de intereses ambientales y la reparación de sus daños, ello no implica que vaya hacerlo¹⁵⁰. Por tanto, resulta oportuno analizar el potencial que tienen organismos

¹⁴⁸ La Ley 27/2006 atribuye al Estado de forma genérica la función pública ambiental ante la reparación de daños ecológicos y reconoce su la calidad de víctima en los supuestos de vulneración de un derecho subjetivo público.

¹⁴⁹ NIETO GARCÍA, A., “La discutible supervivencia del interés directo”, en Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 12, 1997, págs. 47-48; y GOMIS CATALÁ, L., *Responsabilidad por daños al medio ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1991, págs. 201-204. Se advierte sobre la insuficiencia del Estado como único garante de los intereses ambientales y la progresiva tendencia de los países a la ampliación de esta legitimación.

¹⁵⁰ RUDA GONZÁLEZ, A., *El Daño Ecológico Puro. La responsabilidad civil por el deterioro del medio ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008, pág. 61

públicos como el Ministerio Fiscal y el Defensor del Pueblo para ser parte de procedimientos en los que se defiende un interés colectivo como el medio ambiente.

3.1. *Legitimación del Ministerio Fiscal*

El Ministerio Fiscal tiene como función principal promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o por petición expresa de los interesados, correspondiéndole también a su vez velar por la independencia de los Tribunales en el desempeño de su actividad, procurando ante estos la satisfacción del interés social¹⁵¹. Además de estas funciones generales, el Ministerio Fiscal estará legitimado para intervenir en la jurisdicción contencioso-administrativa respecto a los procesos que la ley así lo determine¹⁵², lo que implica que será la legislación sectorial que desarrolle la materia correspondiente la que deberá indicar si reconoce a este ente como persona legitimada para participar en ese tipo de procedimientos¹⁵³.

De este modo, y en base a estas funciones y competencias amplias y poco definidas, parte de la doctrina ha defendido la legitimación de este organismo público para la tutela de intereses ambientales alegando que la protección del medio ambiente es una materia de interés público, cuya defensa incumbe a toda la población, por lo que su defensa resulta fundamental para velar por el interés general¹⁵⁴. Esto contrasta con lo que sostiene otro sector doctrinal, que defiende una posición más conservadora y atribuye al Ministerio Fiscal la mera defensa de la legalidad. Para esta última corriente, resulta cuestionable incluir al Ministerio Fiscal como persona legitimada para ser actuar en estos

¹⁵¹ Artículos 1 y 3 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), art. 124 de la Constitución y art. 541 de la LOPJ.

¹⁵² Art. 19.1 f) de la LJCA.

¹⁵³ Un claro ejemplo de esto se puede ver en la Disposición Adicional Octava de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Legitimación del Ministerio Fiscal:

- i. *“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Ministerio Fiscal estará legitimado en cualesquiera procesos contencioso-administrativos que tengan por objeto la aplicación de esta ley. A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, la autoridad competente pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal todos los supuestos de responsabilidad medioambiental derivados de esta ley.*
- ii. *Las Administraciones públicas adoptarán las medidas oportunas para que sus autoridades y el personal a su servicio presten al Ministerio Fiscal el auxilio técnico, material o de cualquier otra naturaleza que éste pueda requerir para el ejercicio de sus funciones en los procesos contencioso-administrativos a los que se refiere el apartado anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.3 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.”*

¹⁵⁴ En este sentido, ver GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Civitas, Madrid, 3ª ed., 2001, pág. 157.

procedimientos, y rechazan la posibilidad de que este organismo pueda incoar un proceso administrativo o contencioso-administrativo¹⁵⁵.

Como se puede apreciar, se trata de una cuestión que no está exenta de debate en la actualidad, pero, en base a lo expuesto sí que se puede concluir que esta última interpretación acerca de las posibilidades de participación del Ministerio Fiscal en procedimientos de protección del medio ambiente resulta demasiado restrictiva. La función principal del Ministerio Fiscal es velar por el cumplimiento de la legalidad y garantizar el interés general, por lo resultaría contrario a su naturaleza negarle legitimidad para garantizar el cumplimiento de normativa medioambiental y, por ende, la protección del medio ambiente. Más aún cuando esta ha sido declarada recientemente por el Tribunal Supremo como una cuestión de interés general y colectivo que afecta a la totalidad de la población. Por tanto, no tiene cabida alguna esta interpretación de “actuación limitada” del Ministerio Fiscal en los procedimientos ambientales, sobre todo en el momento actual, en el que la dimensión del problema de la sostenibilidad ambiental es cada vez de mayor gravedad.

Y es que, ya antes de que se incluyese este reconocimiento de legitimación del Ministerio Fiscal en las leyes administrativas y contencioso-administrativa, la propia Fiscalía General del Estado se había encargado de incluir la protección del medio ambiente y la tutela de los intereses ambientales entre una de sus funciones, como se puede ver en sus Memorias de los años 1994, 1995 y 1998¹⁵⁶.

En cualquier caso, dejando a un lado las diferentes opiniones doctrinales respecto a la legitimación de este órgano, sí que hay que precisar que la tutela de intereses ambientales que puede llevar a cabo el Ministerio Fiscal se encuentra fuertemente limitada. Esto es, además de la exigencia de previsión expresa de la legitimación del Ministerio Fiscal para participar en procedimientos ambientales en la Ley correspondiente, este organismo únicamente puede acceder a los tribunales ordinarios para defender el cumplimiento de la legalidad ambiental, quedando de este modo excluida

¹⁵⁵ En este sentido, ver SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, Iustel, Madrid, 2010, pág. 234

¹⁵⁶ Memoria de la Fiscalía General del Estado de 1994: “*La complejidad y variedad de la materia ambiental exigen la apertura de nuevos cauces y el Ministerio Fiscal no puede quedarse cruzado de brazos cuando la infracción requiere un tratamiento no incardinable en la vía penal.*”. En este mismo sentido se pronuncian las Memorias de 1995 y 1998.

la vía del amparo constitucional, ya que solo podrá interponer este recurso ante el Tribunal Constitucional cuando se vulneren derechos susceptibles de amparo, y entre éstos no están incluidos los intereses ambientales¹⁵⁷. Por tanto, y si lo que se pretende conseguir es una protección efectiva del medio ambiente, el establecimiento de obstáculos legales que limiten la posible actuación defensora del Ministerio Fiscal no resulta una estrategia muy acertada, que incluso atenta contra los fines que el propio EOMF reconoce a esta institución.

Por supuesto, si se quiere que el Ministerio Fiscal tenga un papel protagonista en la tutela de intereses ambientales –junto con otras entidades de protección ambiental y los propios ciudadanos–, será necesario dotarla de recursos suficientes, tanto humanos como económicos y formativos, para que pueda actuar en este tipo de procedimientos sin que se produzca un colapso de esta institución. La participación del Ministerio Fiscal en los procedimientos de protección ambiental revertiría una situación en la que, en la mayoría de supuestos, dada su naturaleza de interés colectivo o difuso, las personas individuales no cuentan con la legitimidad legal suficiente para ser parte de los procedimientos¹⁵⁸, barrera que, como garante del interés general, podría salvar el Ministerio Fiscal. Y es que este órgano no tiene las mismas barreras de acceso que podrían tener los particulares o las asociaciones y organizaciones ambientales, de ahí la importancia de dotarle de recursos suficientes para que su participación en este tipo de procedimientos revierta en una protección medioambiental más intensa y efectiva.

3.2. *Legitimación del Defensor del Pueblo*

Además del Ministerio Fiscal, otro de los órganos que podría estar legitimado para la defensa activa del medio ambiente sería el Defensor del Pueblo. Este organismo público se define como el Alto Comisionado de las Cortes Generales al que le

¹⁵⁷ Arts. 53.2 y 162.1 b) de la Constitución y art. 46 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

¹⁵⁸ Como bien apunta PINO MIKLAVEC, N. P., *La Tutela Judicial Administrativa de los Intereses Ambientales (Estudio comparativo de los ordenamientos español y argentino)*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2013, pág. 293; el reconocimiento de legitimación del Ministerio Fiscal en España respecto a este tipo de procedimientos abre una vía indirecta en favor de los particulares, que mediante la denuncia de los hechos ante las autoridades en aquellos casos en los que pudiera negárseles legitimación procesal para accionar, puede obligar a la Administración a actuar, dictar un acto o cumplir la prestación que ha dejado de cumplir. Así, continúa, se trata de una posibilidad esperanzadora en la lucha contra el incumplimiento de la legalidad administrativa y la defensa de bienes jurídicos de naturaleza colectiva, como los bienes ambientales. En este mismo sentido, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Tratado de Derecho Administrativo*, T. III, Vol. I, Thomson-Civitas, Navarra, 2008, págs. 358-359.

corresponde velar por la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución –es decir, los Derechos Fundamentales–, para lo cual podrá supervisar la actividad de la Administración, debiendo dar cuenta de la misma a las Cortes Generales¹⁵⁹.

En este sentido, se puede ver como el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo se limita prácticamente a la defensa y garantía de los Derechos Fundamentales, para la cual estará legitimado a interponer recursos de inconstitucionalidad o amparo cuando se produzca una presunta vulneración de los mismos¹⁶⁰. Ello implica, por tanto, que la participación del Defensor del Pueblo se circunscriba únicamente a la presentación de este tipo de recursos ante el Tribunal Constitucional, por lo que, en principio, no estará legitimado para acudir a la jurisdicción ordinaria¹⁶¹ para defender derechos e intereses supraindividuales. De este modo, derechos colectivos tan importantes como el contenido en el art. 45 de la Constitución, a disfrutar de un medio ambiente sano, quedarían incomprensiblemente fuera del ámbito de protección de esta institución, al no tratarse de uno de los Derechos Fundamentales previstos en la Carta Magna.

Como se puede ver, el sistema español es bastante limitado en cuanto a las funciones atribuidas a este organismo, más aún cuando lo que se pretende es la protección del medio ambiente, donde la legitimación del Defensor del Pueblo para ser parte de estos procedimientos es totalmente nula. En ese aspecto, sería más acertado reconocer a favor del Defensor del Pueblo legitimación para acudir a la legislación ordinaria y defender derechos e intereses colectivos de todos los ciudadanos, como el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, previsto en el artículo 45 de la Constitución, además de otros derechos colectivos no incluidos en el Título I del texto constitucional. Un ejemplo de esta legitimación amplia a favor del Defensor del Pueblo se puede ver en Argentina, donde su Constitución reconoce a este organismo la capacidad para ejercer el amparo respecto a los derechos que protegen el medio ambiente,

¹⁵⁹ Artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (LODF).

¹⁶⁰ Así lo establece el artículo 29 de la LODF; artículo 162 a) y b) de la Constitución; y arts. 32.1 b), 27.2, y 46.1 a) y b) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

¹⁶¹ Se trata de una limitación excesiva de las funciones y potestades del Defensor del Pueblo, una institución que podría ser muy útil para la defensa de intereses supraindividuales, más aún con las barreras existentes en el sistema procesal español. Esta limitación, además, no estaba prevista en los anteproyectos de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de los años 1986, 1994 y 1997, donde se reconocía al Defensor del Pueblo legitimación para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en sus arts. 17.1 b), 18 f) y 18, respectivamente.

la competencia, a los consumidores y usuarios, y los derechos de incidencia colectiva en general¹⁶². Sin embargo, como era de esperar, esta no es una cuestión pacífica en la práctica, existiendo multitud de opiniones contradictorias acerca de lo que puede y no puede hacer el Defensor del Pueblo.

En cualquier caso, sí que sería positivo para el derecho ambiental español, e internacional en general, dotar al Defensor del Pueblo de facultades para la protección del medio ambiente, al estilo de como lo ha hecho el país argentino. Y es que resulta contraproducente que un organismo tan útil como este tenga unas funciones tan limitadas, referidas exclusivamente a los Derechos Fundamentales de los ciudadanos y a su defensa ante el Tribunal Constitucional. Cabe preguntarse entonces qué es lo que ocurre con los derechos que no se encuentran previstos en el Título I de la Constitución, reconocidos a todos los ciudadanos, cuya protección queda fuera del alcance del Defensor del Pueblo.

Es necesaria una profunda reforma de este sistema que permita a este ente tener legitimación para acudir a la legislación ordinaria en defensa de derechos e intereses colectivos no fundamentales, como el derecho a disfrutar de un medio ambiente en condiciones óptimas para el desarrollo de las personas.

4. Acción popular o pública en asuntos ambientales

La acción popular o pública se puede definir como un mecanismo a través del cual cualquier ciudadano puede iniciar un procedimiento, ya sea administrativo o ya sea judicial, sin necesidad de acreditar legitimación activa para ello, cosa que en los procedimientos ambientales suele suponer una barrera difícil de superar, especialmente para las personas físicas. Por tanto, el reconocimiento de la acción popular supone la superación del antiguo sistema de la legitimación activa que ha imperado en el mundo occidental durante los últimos siglos, en el que era necesario acreditar la afección de un derecho subjetivo o interés legítimo para poder ser parte de los procedimientos. De este modo, a través de la acción popular los ciudadanos estarían legitimados para actuar en defensa de la legalidad, complementando la labor que en la actualidad ostenta en régimen de monopolio el Ministerio Fiscal.

¹⁶² Arts. 41, 42 y 43 de la Constitución Argentina.

Lo cierto es que la acción popular no es en absoluto una institución desconocida para el derecho español¹⁶³, que reconoce la acción popular “pura” en materia penal en el art. 125 de la Constitución, pero no la reconoce en materia de protección del medio ambiente, lo que hubiese supuesto un verdadero avance respecto a esta cuestión, ya que habría eliminado el obstáculo de la legitimación activa, tan difícil de acreditar en la práctica. En vez de eso, el legislador español optó por reconocer una especie de acción popular “limitada” en la Ley 27/2006, de 18 de julio, a favor de ciertas personas jurídicas sin ánimo de lucro que actúen en defensa del medio ambiente, que ha sido insuficiente a efectos prácticos¹⁶⁴.

En cualquier caso, como se ha podido ver anteriormente, existen opiniones doctrinales muy distintas acerca de la conveniencia o no del reconocimiento de la acción popular en materia ambiental. En este sentido, cada vez hay más autores que defienden el establecimiento generalizado de la acción popular ambiental en base a una conjugación del derecho constitucional a un medio ambiente adecuado (art. 45.1 de la Constitución) con el derecho de tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución), afirmando que, si el derecho a un medio ambiente adecuado se reconoce a favor de todos los ciudadanos, serán los propios ciudadanos los que podrán defender este derecho ante los tribunales. Así, esta corriente doctrinal, encabezada por expertos ambientalistas como JORDANO FRAGA, mantiene que el reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano previsto en el artículo 45 de la Constitución entra dentro de la esfera de derechos subjetivos de los ciudadanos, por lo que deberían poder defender este derecho frente sus potenciales agresores. Por tanto, sostiene acertadamente esta corriente, la acción popular en materia ambiental es un mínimo constitucional por exigencia de los arts. 24 y 45 de la Constitución¹⁶⁵.

Frente a esta corriente favorable al reconocimiento de la acción popular en materia ambiental se han posicionado autores como MARTIN MATEO o, más recientemente,

¹⁶³ La Ley de Urbanismo y Ordenación Urbana de 1956 ya reconocía la acción popular en materia urbanística. Además, algunas Comunidades Autónomas como Cataluña y Galicia han reconocido también la acción popular en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Pero a este respecto puede plantearse algunos conflictos de constitucionalidad de estas legislaciones autonómicas, ya que podría interpretarse que están incidiendo en una materia que es competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.6 de la Constitución.

¹⁶⁴ Para un estudio más detallado de esta cuestión, véase Apartado V Subapartado 2, y Apartado II Subapartado 2.

¹⁶⁵ JORDANO FRAGA, J., *La Protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995, págs. 413-499.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, que mantienen que el reconocimiento de esta institución conllevaría a una situación caótica en la que se podrían producir constantes situaciones chantaje y extorsión por parte de los ciudadanos a los sujetos incumplidores y manifiestos abusos de derecho, que finalmente llevarían a un colapso de la Administración de Justicia¹⁶⁶. Sin embargo, no existe ninguna evidencia práctica que fundamente esta posición. Es más, de la experiencia vivida en otros países en que se ha facilitado el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, donde se han planteado temores similares a estos, la evidencia práctica muestra todo lo contrario¹⁶⁷.

Junto a esta concepción catastrofista de la acción popular, existen otros autores que, para fundamentar su postura contraria al reconocimiento de una amplia legitimación y a la instauración de la acción popular medioambiental, sostienen que los particulares no cuentan con la legitimación necesaria para defender intereses jurídicos de naturaleza colectiva, como la protección del medio ambiente, de manera que su defensa corresponderá a entes o sujetos colectivos. De este modo, este sector doctrinal sostiene la tesis de que no corresponde a los ciudadanos procurar el correcto funcionamiento del Estado de Derecho, que desconoce lo que implica el ejercicio de una acción en defensa del medio ambiente, sino que corresponderá a las personas jurídicas especializadas en la defensa de intereses colectivos.

En una postura similar se han posicionado la mayoría de Estados de la Unión Europea, que interpretan la institución de la acción popular en asuntos ambientales como contraria a los conceptos tradicionales de sus ordenamientos jurídicos internos, basados en el viejo sistema de la legitimación, de manera que el interesado deberá acreditar la afeción de un derecho o interés legítimo para poder interponer acciones legales ante los Tribunales¹⁶⁸.

¹⁶⁶ MARTIN MATEO, R., “La problemática asimilación del accionariado popular”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 179, julio-agosto-septiembre-octubre de 1973, págs. 471-485; y más recientemente, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 23.ª ed., 2014, págs. 234-235.

¹⁶⁷ Un ejemplo de esto se puede ver en la Constitución del Estado de Portugal reconoce la acción pública en materia medioambiental. Otro ejemplo de facilidad de acceso a la justicia ambiental, “Caso *citizen suits* de Estados Unidos”. Para un estudio más detallado de este tema, véase PEÑALVERI CABRÉ, A., “Nuevos instrumentos para la aplicación de la legislación ambiental ante la inactividad administrativa. De las acciones ciudadanas (*citizen suits*) al Convenio de Aarhus”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 172, enero-abril de 2007, págs. 439-485.

¹⁶⁸ PINO MIKLAVEC, N. P., *La Tutela Judicial Administrativa de los Intereses Ambientales (Estudio comparativo de los ordenamientos español y argentino)*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2013, pág. 276.

La excepción a esta restrictiva corriente se puede encontrar en el Estado de Portugal, que en el artículo 52.3 de su Constitución¹⁶⁹ reconoce la acción popular en asuntos medioambientales y concede a sus ciudadanos el derecho a interponer acciones legales ante los tribunales en defensa del medio ambiente¹⁷⁰. Así, de este modo, Portugal otorga un acceso pleno a los ciudadanos que quieran emprender acciones legales en defensa del cumplimiento de la legalidad ambiental, sin que, tras cuarenta años de vigencia del texto constitucional, se haya producido ninguna de las situaciones catastróficas que sostiene la doctrina contraria a la instauración de la acción popular en asuntos medioambientales.

En cualquier caso, pese a las múltiples opiniones y posiciones que puedan existir al respecto, se puede sacar una conclusión clara: la dificultad de acceso a la justicia únicamente beneficia al infractor. La tutela efectiva del derecho a un medio ambiente adecuado requiere de la colaboración de todos los entes sociales, desde las Administraciones Públicas a los propios ciudadanos, pasando por las personas jurídicas, que deberán atender los compromisos de protección y conservación del medio ambiente previstos y firmados en el Convenio de Aarhus mediante la reducción y eliminación de las barreras de acceso a la justicia.

Y es que el actual sistema de acceso a la justicia ambiental resulta demasiado restrictivo, ya que permite únicamente a ciertas personas jurídicas sin ánimo de lucro acudir a los Tribunales en defensa de intereses colectivos como el medio ambiente reconocidos expresamente a todos los ciudadanos. No es acertado que sean sólo estas asociaciones y organizaciones las que monopolicen la lucha contra el deterioro del medio ambiente, es necesaria una mayor participación si lo que se pretende es garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado, tanto para las generaciones presentes como para las generaciones futuras, y eso se puede solventar a través del reconocimiento de la acción

¹⁶⁹ Art. 52.3 de la Constitución del Estado de Portugal. Derecho de Petición y Acción Popular:

“3. Todos tienen el derecho a ejercer la acción popular, incluyendo el derecho a recurrir por la compensación apropiada para las partes agraviadas, en los casos y términos establecidos por la ley, bien personalmente o por medio de asociaciones que apoyen la defensa de los intereses en cuestión. Tal derecho será ejercido, particularmente, en orden a:

a) Promover la prevención, cese o procedimiento judicial de delitos contra la salud pública, los derechos de los consumidores, la calidad de vida o la preservación del medio ambiente y la herencia cultural.

b) Salvaguardar la propiedad del Estado, las Regiones Autónomas o las Corporaciones Locales.”.

¹⁷⁰ En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “El nuevo Código portugués del Proceso de los Tribunales Administrativos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 162, septiembre-diciembre de 2003, pág. 423 (trad. de Pablo MENÉNDEZ y Patricia VALCÁRCEL).

pública en asuntos medioambientales. Y es que, como se ha apuntado anteriormente, si el derecho a un medio ambiente adecuado se reconoce a favor de todos los ciudadanos, serán los propios ciudadanos los que podrán defender este derecho ante los tribunales.

Por tanto, es necesaria una profunda reforma del sistema de acceso a la justicia ambiental en el ordenamiento jurídico español. Una reforma que garantice el acceso de todos para proteger un derecho que es de todos. Y es que, como bien concluye SALAZAR ORTUÑO, *“la falta de aplicación del Derecho Ambiental necesita de todos los aliados posibles, y si existe un ciudadano con disposición de defender bienes colectivos en los tribunales no debe ser el ordenamiento jurídico el que la frene o disuada de hacerlo”*¹⁷¹.

¹⁷¹ SALAZAR ORTUÑO, E., *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2019, pág. 247.

VI. CONCLUSIONES

Seguidamente se van a presentar una serie de conclusiones clave que se han podido extraer tras analizar y estudiar detenidamente el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales:

- I.** El Convenio de Aarhus ha sido clave en la historia del Derecho Ambiental: con él se reconoce por primera vez el derecho de los ciudadanos a emprender acciones en defensa del medio ambiente. Fue un buen punto de partida a partir del cual los Estados Parte podrían desarrollar los derechos reconocidos en el propio Convenio.
- II.** En España ese desarrollo se llevó a cabo a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que prácticamente se limita a reproducir lo previsto en el Convenio de Aarhus, con alguna precisión adicional en materia del derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales de las ONGs ambientalistas.
- III.** Sin embargo, a pesar de ser un derecho garantizado y reconocido por la mayoría de Estados, lo cierto es que en la práctica se dan muchos obstáculos para poder acceder a la justicia ambiental, tanto en sede administrativa como en sede judicial.
- IV.** La desigualdad de las partes es uno de esos obstáculos. La mayoría de procedimientos de estas características enfrentan a ONGs y personas jurídicas sin ánimo de lucro carentes de recursos frente a la Administración Pública, lo que deja entrever la inferioridad –tanto económica como técnica– en que parten las primeras respecto al procedimiento ambiental es más que evidente. Es necesario establecer mecanismos para equilibrar esta situación, al estilo del orden jurisdiccional social.
- V.** Otra de las barreras de acceso a la justicia ambiental es la excesiva duración que tienen este tipo procedimientos. Pueden prolongarse durante décadas, con el evidente coste que eso conlleva, tanto económico como medioambiental, ya que puede verse en peligro el objeto del proceso si la resolución del conflicto ambiental se demora demasiado en el tiempo.
- VI.** Precisamente para evitar esta última situación, debería contarse con un sistema de medidas cautelares específico para procedimientos ambientales. En la actualidad resulta muy complicado la adopción de medidas cautelares en este tipo de procedimientos, por su elevado coste y porque en muchas ocasiones los tribunales han optado por la prevalencia de intereses privados –normalmente económicos–

sobre intereses ambientales. Por tanto, resulta necesario implantar un nuevo sistema de medidas cautelares específico para este tipo de procedimientos que garantice una adopción temprana de las mismas, basado en los principios de prevención y precaución, y cuyo coste no sea prohibitivo.

- VII.** La prueba en los procedimientos ambientales tiene una importancia mayúscula. La gran complejidad de este tipo de procesos determina que la prueba necesaria para acreditar la producción de daños ambientales, o el mismo incumplimiento del Derecho Ambiental, sea extremadamente complicada y especialmente costosa para la parte que pretende acreditarlo. Esto la hace un obstáculo difícil de superar.
- VIII.** Los costes de los procedimientos ambientales pueden alcanzar unos niveles realmente desorbitados. A los costes de obtención de pruebas y medidas cautelares habría que añadir los honorarios de los profesionales de la justicia, lo que, tras una eventual condena en costas, puede suponer un coste que prive del derecho de acceso a la justicia a aquellos interesados en el cumplimiento de la legalidad ambiental. En este sentido, debería reconocerse el derecho de asistencia jurídica gratuita previsto en la Ley 1/1996 respecto a la tutela de intereses ambientales.
- IX.** Pero el gran obstáculo jurídico en la práctica lo representa la necesidad de acreditación de legitimación para ser parte en este tipo de procedimientos, basado en el sistema de afectación de un derecho o interés legítimo.
- X.** Normativa y jurisprudencia son reticentes a admitir la legitimación de personas individuales que no acrediten una relación con el objeto del proceso. La Ley 27/2006 se remite a una legislación ya existente en la que impera la fórmula del derecho o interés legítimo, de manera que, si no se acredita esta afectación, no se ostentará legitimación activa para ser parte de este tipo de procedimientos.
- XI.** Por el contrario, sí que incide esta Ley 27/2006 en la legitimación de las personas jurídicas sin ánimo de lucro para ser parte de procedimientos ambientales, a las que reconoce una especie de acción popular en asuntos medioambientales. Sin embargo, se trata de una legitimación de carácter limitado, ya que es necesario cumplir una serie de requisitos que en diversas ocasiones han servido a los tribunales para negar el acceso a la justicia a este tipo de organizaciones.
- XII.** Como se ha señalado en el párrafo anterior, la acción popular en asuntos medioambientales se reconoce únicamente en favor de ONGs ambientales y con

carácter limitado. En este sentido, y para garantizar una mejor protección del medio ambiente, es necesario asegurar que toda persona que pretende defender el Derecho Ambiental tenga capacidad para hacerlo sin que la Ley sea un obstáculo para ello.

- XIII.** Si lo que se quiere es frenar el deterioro de los ecosistemas y el medio ambiente, es necesario cambiar radicalmente la política medioambiental actual para adaptarla a los nuevos desafíos a que hace frente la humanidad. Las autoridades públicas no pueden quedarse de brazos cruzados mientras el planeta se va apagando poco a poco.

VII. BIBLIOGRAFIA

Referencias Doctrinales

- BEAUMONT ARISTU, M. J. y BEAUMONT ARISTU J. L., “El Embalse de Itoiz: historia y situación actual”, en *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea = Ambiente y derecho*, Tirant lo Blanch, Bilbao, núm. 1, 2003, págs. 47-65.
- CAPPELETTI, M. y GARTH, B., *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- CUESTA REVILLA, J., “A vueltas con El Algarrobico: la historia interminable de un despropósito medioambiental”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 1041-1052.
- DORESTE HERNÁNDEZ, J., “Comentario al auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 22 de abril de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 30 de julio de 2013.
- DORESTE HERNÁNDEZ, J., “El principio de precaución, Convenio de Aarhus y las medidas cautelares en el procedimiento contencioso-administrativo: comentario de los Autos de 4 de enero y 9 de marzo de 2017 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (REC. 276/2015)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 69, 5 de junio de 2017.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 23.^a ed., 2014.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “El nuevo Código portugués del Proceso de los Tribunales Administrativos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 162, septiembre-diciembre de 2003, (trad. de Pablo MENÉNDEZ y Patricia VALCÁRCCEL).
- GARCIA URETA, A., “Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho de participación a la luz del Convenio de Aarhus de 1998”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 7, 2005, págs. 43-70
- GARCÍA URETA, A., “Potestad inspectora y medio ambiente: derecho de la Unión Europea y algunos datos de las Comunidades Autónomas”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, de 1 de febrero de 2016, nº 54. Disponible en <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-potestad-inspectora-y->

[medio-ambiente-derecho-de-la-union-europea-y-algunos-datos-sobre-las-comunidades-autonomas/](#).

- GOMIS CATALÁ, L., *Responsabilidad por daños al medio ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1991
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Civitas, Madrid, 3ª ed., 2001.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Tratado de Derecho Administrativo*, T. III, Vol. I, Thomson-Civitas, Navarra, 2008.
- HERNÁNDEZ ARAYA, N. A., “Barreras Económicas en el Acceso a la Justicia Ambiental en España”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 36, 2017.
- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. M., “Vicisitudes Judiciales sobre el Hotel Algarrobo: ni vencedores ni vencidos”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 7-8, 2015.
- JORDANO FRAGA, J., *La Protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995.
- JORDANO FRAGA, J., “El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: la suspensión de los actos por razón de la protección del medio ambiente en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, en *Revista de Administración Pública*, 1998.
- JORDANO FRAGA, J., “El contencioso ambiental I: la larga marcha por el standing to sue en el Estado ambiental de Derecho”, en *XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2019, Murcia.
- LA CALLE MARCOS, A., “El Algarrobo: un hotel sin estrella”, en DELGADO CABEZA, M. y DEL MORAL ITUARTE, L., *Los megaproyectos en Andalucía: relaciones de poder y apropiación de la riqueza*, Aconcagua Libros, Sevilla, 2016.
- MARTIN MATEO, R., “La problemática asimilación del accionariado popular”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 179, julio-agosto-septiembre-octubre de 1973.
- MÉDICI COLOMBO, G. A., *La tutela judicial frente al daño ambiental colectivo. Radiografía del Acceso a la Justicia en Argentina y España*, Universidad Rovira i Virgili, Tarragona, 2019.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Estudio sobre el Acceso a la Justicia en materia medioambiental en cumplimiento de la Decisión IV/9(F) de la Reunión de las Partes del Convenio de Aarhus*.
- NIETO GARCÍA, A., “La discutible supervivencia del interés directo”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 12, 1997.
- ORTEGA BERNARDO, J., “¿Quién ha apostado por la efectiva implantación del derecho de acceso a la justicia a favor de las organizaciones no gubernamentales en defensa del medio ambiente?” en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 3 de octubre de 2011. Disponible en la página web de Actualidad Jurídica Ambiental: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2011/09/2011_09_Julia_Ortega_Acceso-justicia-ONG.pdf
- PEÑALVER I CABRÉ, A., “Nuevos instrumentos para la aplicación de la legislación ambiental ante la inactividad administrativa. De las acciones ciudadanas (*citizen suits*) al Convenio de Aarhus”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 172, enero-abril de 2007.
- PEÑALVER I CABRÉ, A., “Novedades en el Acceso a la Justicia a la tutela administrativa en asuntos medioambientales”, en PIGRAU SOLÉ, A. (director), *Acceso a la Información, Participación pública y Acceso a la Justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Barcelona, Atelier, 2008, págs. 349-403
- PEÑALVER I CABRÉ, *La Defensa de los Intereses Colectivos en el Contencioso-Administrativo*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2015.
- PEÑALVER I CABRÉ, A. y SALAZAR ORTUÑO, E., “Acceso a la justicia: avances y retrocesos en el ámbito internacional, en la Unión Europea y en el Estado Español”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Editorial CIEMAT, Madrid, 2020, págs. 517-533.
- PIGRAU SOLÉ, A. y BORRÀS PENTINANT, S., “Diez años del Convenio de Aarhus sobre el Acceso a la Información, la Participación y el Acceso a la Justicia en materia de medio ambiente”, en PIGRAU SOLÉ, A. (director), *Acceso a la Información, Participación pública y Acceso a la Justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Barcelona, Atelier, 2008.

- PINO MIKLAVEC, N. P., *La Tutela Judicial Administrativa de los Intereses Ambientales (Estudio comparativo de los ordenamientos español y argentino)*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2013.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007.
- ROSA MORENO, J., “Capacidad, legitimación y actuación de los interesados”, en GARBERÍ LLOBREGAT, T. I (Dir.), *El Procedimiento Administrativo Común*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.
- RUDA GONZÁLEZ, A., *El Daño Ecológico Puro. La responsabilidad civil por el deterioro del medio ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “Nuevas perspectivas del Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente”, en PIGRAU SOLÉ, A. y CASADO CASADO, L. (dir.), *Derecho Ambiental y transformaciones de la actividad de las Administraciones Públicas*, Atelier, Barcelona, 2010.
- RUIZ MACIÁ, G., SALAZAR ORTUÑO, E. y SANCHÍS MORENO, F., “Democracia Ambiental y Acceso a la Justicia. Aplicación del Convenio de Aarhus en España”, en MARRACO ESPINÓS, J. M. (Edit.), *Asociación para la Justicia Ambiental*, Madrid, 2009.
- SALAZAR ORTUÑO, E., “El Desarrollo del Convenio de Aarhus y la progresiva desaparición de obstáculos para el acceso a la Justicia Ambiental: reconocimiento en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de la legitimación activa a las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la protección del ambiente”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 17, 2010.
- SALAZAR ORTUÑO, E., *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2019, pág. 58.
- SANCHÍS MORENO, F. y MARTINEZ CAMARERO, C., “El control de la aplicación de la legislación ambiental y el acceso a la justicia”, en *Actas del V Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Aranzadi, Pamplona, 2004.

- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, Iustel, Madrid, 2010.

- URIBE SANTOS, G., “El acceso a la Justicia Ambiental. Hacia a un nuevo modelo”, en *A efetividade do Direito Ambiental e a questão do meio ambiente na América Ibérica: balanço de resultados das quatro décadas da Conferência de Estocolmo*, Editora Universitaria Leopoldianum, Sao Paulo, 2012.

Referencias Jurisprudenciales

- Comunicación del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus: Asunto ACCC/C/2008/24: Caso Senda de Granada en Murcia

- Comunicación del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus: Asunto ACCC/C/2009/36: Caso de Almendralejo.

- STJUE de 16 de julio de 2009, Asunto C-427/07, *Comisión frente a Irlanda*.

- STJUE de 15 de octubre de 2009, Asunto C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtan Miljöskyddsförening*.

- STJUE de 14 de enero de 2021, asunto C-826/18, *Stichting Varkens in Nood y otros*.

- ATS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 4096/1992, de 21 de mayo de 1989 (Recurso núm. 3150/1989).

- ATS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 30857/2018, de 16 de enero de 2018 (RC 405/2017).

- ATS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 3200/2019, de 13 de marzo de 2019 (REC 42/2017).

- ATS de 30 de octubre de 2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo) (REC 65/2019).

- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 547/1989, de 25 de abril (Ponente: Fernández Navarro, F.).

- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 6722/2006, de 21 de junio de 2006 (RC 8530/2003).

- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 8354/2007, de 16 de mayo de 2007 (RC 8001/2003).

- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 4300/2008, de 25 de junio 2008 (RC 905/2007).
- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 222/2009, de 16 de diciembre de 2008 (RC 4720/2007).
- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 241/2009, de 18 de diciembre de 2008 (RC 3743/2007).
- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 2857/2009, de 30 de marzo de 2009 (RC 790/2008).
- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 4300/2008, de 25 de junio 2008 (RC 905/2007).
- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 5066/2009, de 23 de julio de 2009 (RC 5910/2007).
- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 8136/2009, de 1 de diciembre de 2009 (RC 3757/2008).
- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 5350/2010, de 20 de octubre de 2010 (RC 6038/2009).
- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 7513/2010, de 21 de octubre de 2010 (RC 3110/2009).
- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 5432/2012, de 16 de julio de 2012.
- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 1873/2015, de 5 de mayo de 2015 (RC 1604/2013).
- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 396/2016, de 10 de febrero de 2016 (RC 1947/2014).
- STS Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 33/2018, de 16 de enero de 2018 (REC 4464/2015).
- ATSJ de Extremadura de 22 de abril de 2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo.
- STSJ de Madrid núm. 579/2010, de 17 de diciembre de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

- STSJ de Cantabria núm. 1165/2014, de 6 de noviembre de 2014, Sala de lo Contencioso-Administrativo (REC 13/2013).

- STSJ de Andalucía núm. 160781/2006, de 7 de marzo de 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo (REC 2574/2003).

Referencias Legislativas

- Acuerdo de Escazú: 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.

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

- Constitución de la Nación de Argentina de 1 de mayo de 1853.

- Constitución del Estado de Portugal de 2 de abril de 1976.

- Constitución Española de 6 de diciembre 1978.

- 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.

- Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969.

- Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

- Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo.

- Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

- Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental.

- Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente
- Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Acceso a la Justicia en materia de medio ambiente, COM (2003).
- Reglamento 1367/2006, de 6 de septiembre, del Parlamento Europeo y el Consejo 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.
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
- Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.
- Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (derogada).
- Ley 29/1998, de 13 de julio, de la reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil.
- Ley 1/1996, de Asistencia Jurídica Gratuita
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental
- Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social.

- Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre de 2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.