



---

# Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

LOS LÍMITES EN EL ACCESO A LA  
JUSTICIA AMBIENTAL: ESPECIAL ESTUDIO  
DE LOS OBSTÁCULOS EXISTENTES PARA  
LA DEFENSA DE INTERESES LEGÍTIMOS

Presentado por:

***Raúl Pérez Navas***

Tutelado por:

***Sara García García***

*Valladolid, 22 de Septiembre de 2020*



## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de los principales obstáculos que dificultan o desincentivan el acceso a la justicia ambiental, haciendo un especial hincapié en la problemática existente en torno a la defensa de los intereses legítimos. Tras su planteamiento, propondremos soluciones destinadas a reducir o eliminar estas barreras.

## **PALABRAS CLAVE**

Obstáculos; acceso a la justicia ambiental; intereses legítimos; soluciones.

## **ABSTRACT**

The aim of this essay is to analyse the main barriers to access to environmental justice from Spanish Law perspective, emphasising on the legitimate interests' protection. Different solutions will be exposure at the end of this work.

## **KEY WORDS**

Obstacles; access to environmental justice; legitime interest; solutions.

# ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. LA DEFENSA DE DERECHOS SUBJETIVOS: EL DEERECHO AL DISFRUTE DE UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO.....	6
2.1. DERECHOS E INTERESES EN TORNO AL MEDIO AMBIENTE. UN BIEN JURÍDICO ESENCIAL PARA LA VIDA Y EL BIENESTAR DEL SER HUMANO.....	6
2.1.1. Derecho al medio ambiente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	7
2.1.2. Derecho al medio ambiente en la Constitución Española.....	7
2.2. PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES: LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.....	9
2.3. ACCESO A LAS VÍAS JUDICIALES PARA LA TUTELA AMBIENTAL.....	12
2.4. ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	14
2.4.1. Capacidad procesal como requisito para el acceso a la justicia.....	15
2.4.2. Legitimación como requisito para el acceso a la justicia.....	15
3. RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL.....	18
3.1. EL CONVENIO DE AARHUS.....	19
3.2. NORMATIVA COMUNITARIA.....	21
3.3. REGULACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL.....	22
3.4. LA ACCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL.....	25
4. OBSTÁCULOS EN EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL.....	28
4.1. ELEVADAS COSTAS PROCESALES .....	29
4.2. COMPLEJIDAD EN EL ACCESO A LA JUSTICIA GRATUITA.....	30
4.3. LENTITUD EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES.....	31
4.4. DIFICULTADES EN LA CARGA DE LA PRUEBA.....	32

4.5. LA PERFECTIBLE VALORACIÓN JUDICIAL.....	33
5. DIFICULTAD DE ACREDITAR LA TENENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO EN MATERIA AMBIENTAL COMO UN OBSTÁCULO EN SÍ MISMO PARA ACCEDER A LA JUSTICIA AMBIENTAL.....	34
5.1. EL INTERÉS LEGÍTIMO Y EL ACCESO A LA JUSTICIA.....	34
5.2. CONCEPTO DE INTERÉS LEGÍTIMO Y SUS EFECTOS.....	35
5.3. LOS INTERESES COLECTIVOS Y DIFUSOS.....	37
5.4. LA DIFICULTAD DE ACREDITAR LA TENENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO EN UNA MATERIA DIFUSA COMO LO ES LA AMBIENTAL.....	39
6. SOLUCIONES A LOS OBSTÁCULOS EN EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL.....	40
6.1. SOLUCIONES A LAS ELEVADAS COSTAS PROCESALES.....	40
6.2. SOLUCIONES A LA COMPLEJIDAD EN EL ACCESO A LA JUSTICIA GRATUITA.....	42
6.3. SOLUCIONES A LA LENTITUD EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES.....	43
6.4. SOLUCIONES A LAS DIFICULTADES EN LA CARGA DE LA PRUEBA.....	45
6.5. SOLUCIONES A LA PERFECTIBLE VALORACIÓN JUDICIAL.....	46
6.6. SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS EN LA DEFENSA DEL INTERÉS LEGÍTIMO AMBIENTAL.....	46
7. CONCLUSIONES.....	49
BIBLIOGRAFÍA.....	50

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo, bajo el título de “Los límites en el acceso a la justicia ambiental: especial estudio de los obstáculos existentes para la defensa de intereses legítimos”, tiene como objeto exponer los principales límites que obstruyen y desincentivan el acceso a la justicia en materia medioambiental, haciendo especial énfasis en la problemática suscitada en torno a la defensa de los intereses legítimos ambientales, todo ello con el propósito final de ofrecer de soluciones a los inconvenientes expuestos.

La motivación personal en la elaboración de este trabajo radica en la máxima actualidad, interés y trascendencia de su temática, pues debido a su propia naturaleza, la protección y tutela del medio ambiente requiere de unos instrumentos contundentes, rápidos y efectivos que, como pondremos de manifiesto, aún no se han logrado alcanzar.

Este trabajo ha sido desarrollado a través de la consulta de distintos recursos bibliográficos, así como de la más reciente y consolidada doctrina jurisprudencial.

La primera parte de este estudio se focaliza en el derecho a un medio ambiente adecuado como derecho subjetivo digno de protección. Para ello haremos un breve recorrido por las distintas vías ofrecidas para su tutela, centrándonos en la vía contencioso-administrativa como medio principal para la tutela ambiental.

En la segunda parte del trabajo presentaremos la normativa encargada de reconocer y regular el acceso a la justicia ambiental, haciendo especial hincapié en lo dispuesto por el Convenio de Aarhus y 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. Tras su presentación, pondremos de manifiesto los diferentes obstáculos que dificultan la efectiva materialización del acceso a la justicia ambiental. Asimismo, analizaremos la figura del interés legítimo ambiental y la problemática que gira en torno a su defensa.

Finalmente, propondremos distintas soluciones dirigidas a enmendar los impedimentos expuestos; para concluir formulando las conclusiones alcanzadas tras este estudio.

## **2. LA DEFENSA DE DERECHOS SUBJETIVOS: EL DERECHO AL DISFRUTE DE UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO**

En palabras del Tribunal Constitucional (en adelante TC), el medio ambiente puede definirse jurídicamente como “*el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida*”<sup>1</sup>.

Un medio ambiente limpio y sostenible es la base para el disfrute de los derechos humanos<sup>2</sup>.

### **2.1. DERECHOS E INTERESES EN TORNO AL MEDIO AMBIENTE. UN BIEN JURÍDICO ESENCIAL PARA LA VIDA Y EL BIENESTAR DEL SER HUMANO**

El Derecho ambiental se puede definir “*como el sistema normativo dirigido a la preservación del entorno humano mediante el control de la contaminación y la garantía de un uso sostenible de los recursos naturales y de los sistemas de la biosfera que sirven de soporte a la vida*”<sup>3</sup>. La protección que dispensa esta rama del ordenamiento se dirige a garantizar un derecho subjetivo<sup>4</sup> al disfrute del medio ambiente como bien jurídico protegido<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 102/1995, de 26 de junio, (ECLI:ES:TC:1995:102), Fundamento Jurídico (en adelante FJ) 4º.

<sup>2</sup> FRANCO DEL POZO, M., “El derecho humano a un medio ambiente adecuado”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, Núm. 8, 2000, p. 47-50.

<sup>3</sup> LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURILLAS J. C., *Administración y Legislación Ambiental. Adaptado al EEES*, Dykinson, Madrid, 2016, p. 123-124.

<sup>4</sup> DE CASTRO define derecho subjetivo como un “*poder concreto confiado a un miembro de la comunidad*”. DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho Civil de España*, Cizur Menor Navarra: Thomson Civitas, 2008, p. 638.

<sup>5</sup> Para profundizar en el estudio del medio ambiente como bien jurídico protegido véase el examen realizado por OCHOA FIGUEROA, A., “Medioambiente como bien jurídico protegido, ¿Visión antropocéntrica o ecocéntrica?”, *Revista de derecho penal y criminología*, 3ª Época, núm. 11, 2014, p. 253-294.

Su enorme importancia ha llevado a que el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano se vea reconocido en la gran mayoría de constituciones nacionales<sup>6</sup>, así como en tratados, convenios y acuerdos internacionales<sup>7</sup>.

### **2.1.1. Derecho al medio ambiente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) expresa en su undécimo artículo que las acciones y políticas de la Unión Europea (en adelante UE) se encaminarán a proteger el medio ambiente, con el objetivo de fomentar un desarrollo sostenible.

En consonancia con lo anterior, el Título XX del TFUE se dedica a encauzar la política comunitaria en materia ambiental. Es aquí donde encontramos el art.191 TFUE, el cual establece que la política ambiental comunitaria tendrá como objetivos “*la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático*”. Del mismo modo, deberá alcanzarse “*un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión*”. Es así como la UE otorga un status especial al medio ambiente como un bien jurídico protegido, trabajando en favor de su salvaguarda y garantía.

---

<sup>6</sup> Como veremos en el apartado “2.1.2. Derecho al medio ambiente en la Constitución Española”, nuestra Constitución reconoce el derecho al disfrute del medio ambiente como un principio rector y no como derecho subjetivo.

<sup>7</sup> Para profundizar en el estudio del reconocimiento de este derecho a nivel internacional puede verse el análisis realizado por LUIS GARCÍA, E., “El medio ambiente sano: La consolidación de un derecho”, *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, núm. 25, 2018, p. 550-569.



## 2.1.2. Derecho al medio ambiente en la Constitución Española

El art. 45 de la Constitución Española (en adelante CE), establece que “1. *Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo; 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva; 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado*”.

Este artículo se incluye en el Capítulo Tercero del Título I de nuestra Carta Magna, lo cual le otorga la condición de principio rector de la política social y económica. De acuerdo con el art. 53.3 CE, los principios rectores “*informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen*”.

Tal y como señala la jurisprudencia del TC<sup>8</sup>, el derecho a un medio ambiente adecuado no es un derecho fundamental invocable a través de un recurso de amparo; sino que nos encontramos ante un principio rector del ordenamiento<sup>9</sup>, el cual tiene la finalidad de defender un bien o interés colectivo<sup>10</sup> en beneficio de la comunidad. En definitiva, nos encontramos ante un mandato a los poderes públicos, los cuales deberán remover en la medida de lo posible aquellos obstáculos que impidan a los ciudadanos alcanzar lo enunciado en ellos.

---

<sup>8</sup> STC 233/2015, de 5 de noviembre, (ECLI:ES:TC:2015:233), FJ 9º.

<sup>9</sup> Existe un profundo debate acerca de si el derecho constitucional a un medio ambiente adecuado debería ser interpretado como un principio rector, o bien, como un derecho fundamental invocable. El TC opta por la primera opción. Para ahondar en este debate véase el estudio llevado a cabo por LÓPEZ MENUDO, F., “El derecho a la protección del medio ambiente”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 10, 1991, p. 161-201.

<sup>10</sup> De acuerdo con SANCHEZ MORÓN, “*éstos son intereses en un determinado asunto que no afectan a personas a título individual, sino, de manera colectiva, difusa o indiferenciada, a grupos o categorías enteras de personas*”. (SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, 2019, p. 452). Analizaremos esta figura con más detalle en el apartado “5.3. Los intereses colectivos y difusos”.

Los poderes públicos deben velar por la protección del medio ambiente a través de una legislación adecuada, combinada con la actuación de las Administraciones Públicas. En concreto, el legislador puede establecer dos tipos de medidas<sup>11</sup>:

En primer lugar, se podrán establecer medidas con la finalidad de preservar el medio ambiente como bien o interés colectivo. Entre ellas podemos incluir las de limitación, incentivo, inspección y sanción.

En segundo lugar, se ofrecen diferentes vías de tutela<sup>12</sup> de los derechos e intereses de carácter privado, los cuales pueden verse afectados por ciertos daños ambientales.

En definitiva, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado se constituye como un bien jurídico cuya titularidad es de todos los ciudadanos, y cuya conservación es una obligación de la sociedad y los poderes públicos<sup>13</sup>. En consecuencia, se podrá exigir a estos últimos la adopción de medidas que garanticen su protección<sup>14</sup>

## **2.2. PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES: LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA**

El derecho a la tutela judicial efectiva se consagra en el art. 24.1 CE, el cual señala que *“todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos<sup>15</sup>, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”*.

---

<sup>11</sup> LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURILLAS J. C., *Administración y Legislación Ambiental...*, op.cit., p. 147.

<sup>12</sup> Véase el apartado “2.3. Acceso a las vías judiciales para la tutela ambiental”.

<sup>13</sup> IBÁÑEZ MÉNDEZ, I., “Los poderes públicos y la defensa del medio ambiente”, *Observatorio medioambiental*, Núm. 6, 2003, p. 57.

<sup>14</sup> LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURILLAS J. C., *Administración y Legislación Ambiental...*, op.cit., p. 147-148.

<sup>15</sup> De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante STS) 1864/2016, de 26 de abril, (ECLI:ES:TS:2016:1864), Fundamento de Derecho (en adelante FD) 4º, un interés legítimo *“equivale a*

Este artículo reconoce un derecho fundamental que permite a toda persona<sup>16</sup> el acceso a la jurisdicción para ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos; es decir, otorga un derecho a promover la actividad jurisdiccional y en consecuencia, a obtener una decisión judicial congruente, motivada y fundada en derecho sobre el fondo de las pretensiones deducidas, ya sea favorable o adversa a estas<sup>17</sup>.

Además de lo anterior, el derecho a la tutela judicial efectiva conlleva una serie de garantías que deberán observarse durante el desarrollo del procedimiento, entre las cuales podemos encontrar: el derecho a un juez imparcial y predeterminado por la Ley, el derecho a la asistencia de un abogado -incluso cuando la intervención letrada sea facultativa<sup>18</sup>-, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas<sup>19</sup>, y el derecho a la

---

*la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta*". (Véase el apartado "5.2. Concepto de interés legítimo y sus efectos).

<sup>16</sup> STC 107/1984, de 23 de noviembre, (ECLI:ES:TC:1984:107), FJ 3º.

<sup>17</sup> Así lo refleja la STC 173/2002, de 9 de octubre, (ECLI:ES:TC:2002:173), FJ 8º. Esto no puede ser interpretado como un derecho incondicional a la prestación jurisdiccional, sino como un derecho que posibilita la obtención de esta cuando se ejerza a través de las vías procesales legalmente establecidas (STC 19/1981, de 8 de junio, (ECLI:ES:TC:1981:19), FJ 2º). Una resolución de inadmisión también satisfaría este derecho, aunque no se pronunciase sobre el fondo de las pretensiones, siempre y cuando el órgano judicial justifique la resolución de inadmisión con la existencia de una causa prevista en el ordenamiento jurídico que impida el conocimiento de dichas pretensiones (STC 154/1992, de 19 de octubre, (ECLI:ES:TC:1992:154), FJ 2º). Además, tal y como señala la STC 256/2000, de 30 de octubre, (ECLI:ES:TC:2000:256), FJ 2º, este "*derecho constitucional no incluye un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales, salvo que con ellas se afecte al contenido de otros derechos fundamentales distintos al de tutela judicial efectiva*"<sup>17</sup>. Tampoco se estaría lesionando este derecho cuando se invoque una indefensión imputable al interesado por no haber actuado con la diligencia exigible, adoptando voluntariamente una conducta pasiva que le excluya del procedimiento (STC 162/2002, de 16 de septiembre, (ECLI:ES:TC:2002:162), FJ 3º). Para que exista una vulneración del derecho a una tutela judicial efectiva se requiere que la resolución judicial contenga un razonamiento arbitrario, irrazonable (de acuerdo con esta idea, la STC 30/2017, de 27 de febrero (ECLI:ES:TC:2017:30), FJ 5º, ha expresado que "*la arbitrariedad e irrazonabilidad se producen cuando la motivación es una mera apariencia. Son arbitrarias o irrazonables las resoluciones carentes de razón, dictadas por puro capricho, huérfanas de razones formales o materiales y que, por tanto, resultan mera expresión de voluntad (STC 215/2006, de 3 de julio), o, cuando, aún constatada la existencia formal de la argumentación, el resultado resulte fruto del mero voluntarismo judicial, o exponente de un proceso deductivo irracional o absurdo*"), o incurra en un error grave y manifiesto (STC 214/1999, de 29 de noviembre, (ECLI:ES:TC:1999:214), FJ 4º). No obstante, la ausencia de una respuesta en ciertas situaciones tampoco vulneraría este derecho constitucional, ya que es posible que se dé una desestimación tácita sobre las pretensiones alegadas; en este caso se requiere que la motivación de la respuesta pueda deducirse del conjunto de razonamientos de la decisión; es decir, se realizará una ponderación de las circunstancias del caso que permita determinar la extracción de una respuesta tácita del conjunto de razonamientos (STC 21/2005, de 1 de febrero, (ECLI:ES:TC:2005:21), FJ 5º).

<sup>18</sup> STC 217/2000, de 18 de septiembre, (ECLI:ES:TC:2000:217), FJ 2º.

<sup>19</sup> STC 35/1994, de 31 de enero, (ECLI:ES:TC:1994:35), FJ 5º.

alegación y la práctica de la prueba<sup>20</sup>. A estas garantías debemos añadir el derecho a utilizar los recursos previstos en las leyes procesales y a la intangibilidad de las resoluciones firmes<sup>21</sup>.

Llegados a este punto, debemos hacer mención al principio *pro actione*, pues supone un favorecimiento de la acción. Este principio exige que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos para la obtención de una tutela, tengan en consideración la ratio de la norma<sup>22</sup>; es decir, el fin o resultado perseguido por esta<sup>23</sup>. De este modo, los órganos judiciales deberán realizar una interpretación de las normas procesales que regulan la atribución de legitimación de manera razonable, en sentido amplio y no restrictivo, con la finalidad de otorgar la tutela judicial al administrado y de garantizar la fiscalización del cumplimiento de la legalidad por parte de la Administración<sup>24</sup>.

Con este principio se trata de evitar que los “*meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad*”<sup>25</sup>. Del mismo modo que, si algún elemento impidiese la obtención de la tutela, se deberá facilitar su subsanación, evitando excesos formalistas que supongan verdaderos obstáculos procesales<sup>26</sup>. Todo ello debe sustanciarse sin caer en el criterio antiformalista, “*que nos llevaría a prescindir de los requisitos establecidos por las leyes*

---

<sup>20</sup> STC 96/2000, de 10 de abril, (ECLI:ES:TC:2000:96), FJ 2º.

<sup>21</sup> STC 232/2007, de 5 de noviembre, (ECLI:ES:TC:2007:232), FJ 5º.

<sup>22</sup> HOYOS SERRANO, G., “Formalismo y tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, nº 10, 1992, p. 139-140.

<sup>23</sup> GUASTINI, R., “Interpretación y construcción jurídica”, *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, Núm. 43, 2015, p. 31.

<sup>24</sup> STC 28/2005, de 14 de febrero (ECLI:ES:TC:2005:28), FJ 2º. En el ámbito administrativo, el principio de proporcionalidad se manifiesta como una regla de moderación y funcionalidad, de modo que las sanciones habrán de ser las necesarias para que una privación cumpla su finalidad represiva y preventiva. Del mismo modo, el principio de proporcionalidad supone una regla de discrecionalidad limitada, siendo la jurisdicción contencioso-administrativa la encargada de controlar la adecuada aplicación de las medidas sancionadoras por la autoridad competente.

<sup>25</sup> STC 173/2004, de 18 de octubre, (ECLI:ES:TC:2004:173), FJ 3º.

<sup>26</sup> HOYOS SERRANO, G., “Formalismo y tutela judicial efectiva...”, *op.cit.*, p. 142.

*que ordenan el proceso y los recursos en garantía de los derechos de todas las partes*<sup>27</sup>.

En definitiva, el derecho a una tutela judicial efectiva se constituye como un derecho de configuración legal, cuyo ejercicio y prestación dependen de una concurrencia de presupuestos establecidos por el legislador, el cual sin embargo, no puede establecer obstáculos arbitrarios que impidan una tutela judicial efectiva garantizada constitucionalmente<sup>28</sup>.

### **2.3. ACCESO A LAS VÍAS JUDICIALES PARA LA TUTELA AMBIENTAL**

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce distintas vías judiciales que permiten a los ciudadanos hacer valer sus derechos e intereses particulares lesionados como consecuencia de daños al medio ambiente<sup>29</sup>. A continuación, haremos una breve reseña de estas, señalando los requisitos para su acceso:

Vía contencioso-administrativa: Esta jurisdicción conoce de los actos, resoluciones, reglamentos, planes o inactividades que conllevan una vulneración del derecho a un medio ambiente adecuado<sup>30</sup>. La mayoría de litigios en el ámbito medioambiental se dan en esta jurisdicción, lo cual es consecuencia del papel preponderante de la Administración y del Derecho administrativo en la ordenación y defensa de los recursos naturales<sup>31</sup>. Nos encontramos ante la vía principal y que más posibilidades ofrece para ejercitar acciones destinadas a la protección del entorno<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> STC 203/2004, de 16 de noviembre, (ECLI:ES:TC:2004:203), FJ 2º.

<sup>28</sup> STC 112/2019, de 3 de octubre, (ECLI:ES:TC:2019:112), FJ 4º.

<sup>29</sup> LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURILLAS J. C., *Administración y Legislación Ambiental...*, op.cit., p. 219.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 220-221.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 220.

Como veremos más adelante, el acceso a esta vía se encuentra condicionado a la tenencia de un derecho subjetivo o interés legítimo<sup>33</sup>.

Vía penal: Se protege el medio ambiente sobre la base de lo dispuesto en los arts. 325 y ss. del Código penal. A través de esta vía se permite que cualquier ciudadano pueda reaccionar ante las conductas tipificadas como delito<sup>34</sup>.

Vía civil: Cuando los daños ambientales no constituyen un delito o infracción administrativa podrá acudir a los sistemas reconocidos por el Código Civil<sup>35</sup>. En concreto, la vía civil ofrece dos instrumentos dirigidos a frenar las agresiones ambientales, estos son la acción de cesación de inmisiones<sup>36</sup> y la acción de responsabilidad civil extracontractual<sup>37</sup>. Para poder ejercer una acción en esta vía se requiere de un interés directo o legítimo, o un derecho subjetivo afectado por la actividad correspondiente<sup>38</sup>.

Vía constitucional: El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado no admite protección a través del recurso de amparo, pues de acuerdo con el art. 53.2 CE<sup>39</sup>,

---

<sup>33</sup> ESTEVE PARDO J., *Lecciones de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2017, p. 255.

<sup>34</sup> LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURILLAS J. C., *Administración y Legislación Ambiental...*, op.cit., p. 219.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 223.

<sup>36</sup> Esa acción se encuentra recogida en el art. 590 del Código Civil, a tenor del cual: “Nadie podrá construir cerca de una pared ajena o medianera pozos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, depósitos de materias corrosivas, artefactos que se muevan por el vapor, o fábricas que por sí mismas o por sus productos sean peligrosas o nocivas, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos y usos del lugar, y sin ejecutar las obras de resguardo necesarias, con sujeción, en el modo, a las condiciones que los mismos reglamentos prescriban. A falta de reglamento se tomarán las precauciones que se juzguen necesarias, previo dictamen pericial, a fin de evitar todo daño a las heredades o edificios vecinos.”

<sup>37</sup> Esta acción se encuentra contenida en el art. 1902 del Código civil, el cual señala que: “El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.”

<sup>38</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1, 2018, p. 14.

<sup>39</sup> En concreto, el art. 53.2 CE dispone lo siguiente: “Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.”

únicamente se admite esta posibilidad para la tutela de las libertades y derechos contenidos en el art. 14 CE y la Sección primera del Capítulo segundo, extendiéndose también al art. 30 CE. No obstante, el derecho a un medio ambiente adecuado guarda una estrecha y evidente relación con lo dispuesto en el art. 14 CE y ss., de este modo, el TC ha admitido su protección mediante esta vía<sup>40</sup>.

Vía comunitaria: Su acceso se encuentra restringido a los particulares, si bien estos podrán interponer una queja ante la Comisión cuando un Estado vulnere la normativa comunitaria<sup>41</sup>.

## 2.4. ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Un aspecto fundamental en el Derecho administrativo es el control de la actividad administrativa, una labor encomendada a los Tribunales de Justicia<sup>42</sup>. Este control supone un medio de garantía de los derechos e intereses que puedan verse dañados por las actuaciones y decisiones desarrolladas por la Administración<sup>43</sup>. A través de esta vía los ciudadanos pueden solicitar diferentes medidas, entre ellas podemos encontrar la nulidad de un acto administrativo o reglamento, el cese de una actividad dañosa junto a una indemnización, o la realización de prestaciones obligatorias por parte de la Administración<sup>44</sup>.

El art. 54 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), señala que los procedimientos administrativos podrán ser iniciados de oficio o por solicitud del interesado. Sin

---

<sup>40</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “El acceso a la justicia ambiental a nivel...”, op.cit., p. 13.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 15. A nivel comunitario, los particulares solo disponen de “*legitimación activa en dos tipos de recursos directos: el de anulación y el de responsabilidad extracontractual*. Para ello, es requisito imprescindible que el acto o resolución impugnado le afecte de forma directa o individual”. MORENO BERNAL, F., “Las partes en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, Núm. 12, 2002, p. 183-194.

<sup>42</sup> CHINCHILLA MARÍN, C., “El control judicial de la actividad administrativa: extensión y límites”, *El Derecho Administrativo*, núm. 14.338, 2018, p. 2-3.

<sup>43</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op.cit., p. 874.

<sup>44</sup> LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURILLAS J. C., *Administración y Legislación Ambiental...*, op.cit., p. 220-221.

embargo, esta facultad se encuentra limitada por dos requisitos: la existencia de capacidad y el reconocimiento de una legitimación<sup>45</sup>.

### **2.4.1. Capacidad procesal como requisito para el acceso a la justicia**

La capacidad procesal es el primero de los requisitos necesarios para comparecer en juicio y realizar actuaciones procesales. Esta facultad se rige por las reglas generales contenidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC)<sup>46</sup>. En concreto, ostentan capacidad procesal en vía administrativa los sujetos indicados en el art. 6 LEC<sup>47</sup>, junto a los previstos de forma específica por el art. 18 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>48</sup> (en adelante LJCA).

---

<sup>45</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo II*, Civitas, Aranzadi, Navarra, 2016, p. 574.

<sup>46</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General II*, Iustel, Madrid, 2016, p. 767.

<sup>47</sup> Art.6. LEC: “1. Podrán ser parte en los procesos ante los tribunales civiles: 1.º Las personas físicas. 2.º El concebido no nacido, para todos los efectos que le sean favorables. 3.º Las personas jurídicas. 4.º Las masas patrimoniales o los patrimonios separados que carezcan transitoriamente de titular o cuyo titular haya sido privado de sus facultades de disposición y administración. 5.º Las entidades sin personalidad jurídica a las que la ley reconozca capacidad para ser parte. 6.º El Ministerio Fiscal, respecto de los procesos en que, conforme a la ley, haya de intervenir como parte. 7.º Los grupos de consumidores o usuarios afectados por un hecho dañoso cuando los individuos que lo compongan estén determinados o sean fácilmente determinables. Para demandar en juicio será necesario que el grupo se constituya con la mayoría de los afectados. 8.º Las entidades habilitadas conforme a la normativa comunitaria europea para el ejercicio de la acción de cesación en defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios. 2. Sin perjuicio de la responsabilidad que, conforme a la ley, pueda corresponder a los gestores o a los partícipes, podrán ser demandadas, en todo caso, las entidades que, no habiendo cumplido los requisitos legalmente establecidos para constituirse en personas jurídicas, estén formadas por una pluralidad de elementos personales y patrimoniales puestos al servicio de un fin determinado.”

<sup>48</sup> Art. 18 LJCA: “Tienen capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, además de las personas que la ostenten con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Civil, los menores de edad para la defensa de aquellos de sus derechos e intereses legítimos cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la Ley así lo declare expresamente.”



## 2.4.2. Legitimación como requisito para el acceso a la justicia

Para poder ser parte en un proceso, además de la capacidad procesal es necesario que concurra una legitimación<sup>49</sup>. Podemos definir la legitimación como aquella “*conexión material que se requiere entre quien tiene capacidad para ser parte y el objeto del proceso*”<sup>50</sup>.

La legitimación puede manifestarse de distintas formas: En primer lugar, podemos encontrarnos ante una legitimación activa, la cual concede a un sujeto la aptitud para demandar o recurrir. Mientras que, en segundo lugar, podemos estar ante una legitimación pasiva, la cual otorga la aptitud para ser parte demandada<sup>51</sup>. La apreciación de una legitimación activa es un requisito fundamental para el acceso a la jurisdicción en demanda de tutela y defensa de derechos e intereses<sup>52</sup>.

Los sujetos legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo se encuentran enumerados en el art. 19 LJCA. Por otro lado, el art. 20 LJCA señala una serie de supuestos en los que no se reconoce legitimación para interponer un recurso contra la actividad de una administración pública<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho...*, op.cit., p. 574-575.

<sup>50</sup> ESTEVE PARDO J., *Lecciones de Derecho...*, op.cit., p. 254.

<sup>51</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho...*, op.cit., p. 769.

<sup>52</sup> STS 4453/2012, de 3 de marzo, (ECLI:ES:TS:2014:1093), FD 4º.

<sup>53</sup> Art. 19 LJCA: “1. Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo. 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. c) La Administración del Estado, cuando ostente un derecho o interés legítimo, para impugnar los actos y disposiciones de la Administración de las Comunidades Autónomas y de los Organismos públicos vinculados a éstas, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local, y los de cualquier otra entidad pública no sometida a su fiscalización. d) La Administración de las Comunidades Autónomas, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de cualquier otra Administración u Organismo público, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local. e) Las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales. f) El Ministerio Fiscal para intervenir en los procesos que determine la Ley. g) Las Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas para impugnar los actos o disposiciones que afecten al ámbito de sus fines. h) Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes. i) Para la defensa del derecho de igualdad

El concepto de legitimación activa hace referencia a un título básico para el acceso a la jurisdicción a personas físicas o jurídicas, el cual conlleva la existencia de una relación jurídico material entre la parte actora y el objeto de la pretensión por la concurrencia de un derecho o interés legítimo, cuya tutela se postula por el solicitante y le confiere aptitud para intervenir como demandante<sup>54</sup>. Por su parte, la legitimación pasiva consiste en la capacidad para ser demandado en un proceso contencioso-administrativo<sup>55</sup>.

El Derecho administrativo concibe al legitimado activo en términos amplios, pues incluye tanto al titular de un derecho subjetivo como a quien ostenta un interés legítimo. Sin embargo, ciertas teorías maximalistas consideran que no es suficiente, sosteniendo que la legitimación en los procedimientos administrativos debería ampliarse, de modo que se reconozca como legitimado a cualquier persona, *“considerando que la actividad de la Administración interesa a todos y que todos pueden exigir de ella ante los tribunales el cumplimiento de la legalidad vigente”*<sup>56</sup>.

---

*de trato entre mujeres y hombres, además de los afectados y siempre con su autorización, estarán también legitimados los sindicatos y las asociaciones legalmente constituidas cuyo fin primordial sea la defensa de la igualdad de trato entre mujeres y hombres, respecto de sus afiliados y asociados, respectivamente. Cuando los afectados sean una pluralidad de personas indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a los organismos públicos con competencia en la materia, a los sindicatos más representativos y a las asociaciones de ámbito estatal cuyo fin primordial sea la igualdad entre mujeres y hombres, sin perjuicio, si los afectados estuvieran determinados, de su propia legitimación procesal. La persona acosada será la única legitimada en los litigios sobre acoso sexual y acoso por razón de sexo. 2. La Administración autora de un acto está legitimada para impugnarlo ante este orden jurisdiccional, previa su declaración de lesividad para el interés público en los términos establecidos por la Ley. 3. El ejercicio de acciones por los vecinos en nombre e interés de las Entidades locales se rige por lo dispuesto en la legislación de régimen local. 4. Las Administraciones públicas y los particulares podrán interponer recurso contencioso-administrativo contra las decisiones adoptadas por los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales y las reclamaciones en materia de contratación a que se refiere la legislación de Contratos del Sector Público sin necesidad, en el primer caso, de declaración de lesividad. 5. Tendrán legitimación para recurrir ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo las resoluciones del Tribunal Administrativo del Deporte que se dicten en asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje, todas las personas mencionadas en el artículo 40.4 de la Ley Orgánica de Protección de la Salud del Deportista y Lucha contra el Dopaje en la Actividad Deportiva.”* Entre esos supuestos encontramos a los órganos de la propia administración y los miembros de sus órganos colegiados, excepto cuando una Ley lo autorice expresamente. Lo mismo ocurre con los particulares cuando obren por delegación como agentes o mandatarios de la Administración. Tampoco se reconocerá legitimación a aquellas Entidades de Derecho Público dependientes o vinculadas al Estado, Comunidades Autónomas o Entidades locales respecto a la actividad administrativa de la que dependan, excepto en aquellos casos en los que la Ley se lo permita.

<sup>54</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (en adelante STSJ) AR 466/2020, de 22 de mayo, (ECLI:ES:TSJAR:2020:466), FD 2º.

<sup>55</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho...*, op.cit., p. 769.

<sup>56</sup> ESTEVE PARDO J., *Lecciones de Derecho...*, op.cit. p. 255.

Como veremos más adelante esta concepción se ve reflejada en el modelo de la “acción pública”, reconocido en algún sector de la actividad administrativa<sup>57</sup>.

### **3. RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL**

De acuerdo con LOPERENA ROTA, el acceso a la justicia ambiental consiste en “*una legitimación activa abierta a la ciudadanía, en aras de su imprescindible participación en la administración de la justicia, tratándose como es el caso ambiental de un bien común, escaso e insustituible para nuestro desarrollo como personas, cuya tutela judicial emana necesariamente de su afección al concepto de bien colectivo perteneciente a toda la comunidad*”<sup>58</sup>.

#### **3.1. EL CONVENIO DE AARHUS**

La base normativa del acceso a la justicia ambiental se encuentra en un Convenio internacional; en concreto, en el “Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del público en la toma de decisiones y el Acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, más conocido como Convenio de Aarhus<sup>59</sup>.

Este Convenio es resultado de un intenso proceso de democratización de la protección al medio ambiente, cuyo objetivo es garantizar a cualquier ciudadano la posibilidad de acudir a las instancias judiciales oportunas frente a cualquier vulneración

---

<sup>57</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op.cit., p. 894-895.

<sup>58</sup> LOPERENA ROTA, D. y BALLESTEROS PINILLA, G., “El ejercicio de acciones en el orden contencioso-administrativo en defensa del medio ambiente”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 26, 2012. p. 210.

<sup>59</sup> El Convenio de Aarhus fue adoptado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa el 25 de julio de 1998, aunque no entró en vigor hasta el 30 de octubre de 2001. La ratificación por parte de la Comunidad Europea a se llevó a cabo a través de la Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005. Mientras que en España, la ratificación se produjo el 15 de diciembre de 2004, entrando en vigor el 31 de marzo de 2005.

de derechos o intereses legítimos de contenido ambiental que pueda derivar de una eventual actuación administrativa<sup>60</sup>.

De acuerdo con su primer artículo, este Convenio tiene la finalidad 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*”. Para lograr este objetivo “*cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental*”. Los derechos mencionados en el art. 1 suponen los tres pilares que estructuran el Convenio de Aarhus. A continuación, veremos estos pilares de forma más detallada:

El primer pilar del Convenio de Aarhus establece el derecho de acceso a la información ambiental. Este pilar contenido en los arts. 4 y 5 del Convenio se compone de dos partes diferenciadas: “*el derecho a buscar y obtener información en poder de las autoridades públicas, y, por otra parte, el derecho a recibir información relevante por parte de las citadas autoridades*”<sup>61</sup>.

La participación del público en la toma de decisiones constituye el segundo pilar del Convenio. Este pilar se encuentra integrado por los arts. 6 a 8, “*en ellos se regulan por este orden, y con un grado de densidad y de exigencia decrecientes: la participación en la adopción de decisiones relacionadas con determinadas actividades públicas o privadas; la participación en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente; y la participación en la elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general*”<sup>62</sup>.

El tercero de los pilares de Aarhus es el más importante a los efectos de este análisis, pues es el que recoge la necesidad de garantizar el acceso a la justicia para la

---

<sup>60</sup> Cfr. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “El acceso a la justicia ambiental a nivel...”, op.cit., p. 3-4.

<sup>61</sup> STS 3234/2017, de 7 de julio, (ECLI:ES:TS:2017:3234), FD 5º.

<sup>62</sup> PLAZA MARTÍN, C., “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1, 2018, p. 7.

defensa de los derechos e intereses ambientales; de este modo, el art. 9 del Convenio<sup>63</sup> impone a los Estados la obligación de proporcionar un acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos en materia ambiental<sup>64</sup>.

Este pilar “*pretende garantizar la revisión jurisdiccional de las decisiones que hayan podido violar los derechos reconocidos por el propio Convenio en materia*

---

<sup>63</sup> Art. 9 del Convenio de Aarhus: “1. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que toda persona que estime que su solicitud de información en aplicación del artículo 4 no ha sido atendida, ha sido rechazada ilícitamente, en todo o en parte, no ha obtenido una respuesta suficiente, o que, por lo demás, la misma no ha recibido el tratamiento previsto en las disposiciones de dicho artículo, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley. En el caso de que una Parte establezca tal recurso ante un órgano judicial, velará por que la persona interesada tenga también acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley que sea gratuito o poco oneroso, con miras al reexamen de la solicitud por una autoridad pública o a su examen por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial. Las decisiones finales adoptadas en virtud del presente apartado 1 serán obligatorias para la autoridad pública que posea las informaciones. Los motivos que las justifiquen se indicarán por escrito, por lo menos cuando se deniegue el acceso a la información en virtud de este apartado. 2. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que los miembros del público interesado: a) que tengan un interés suficiente o, en su caso, b) que invoquen la lesión de un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición, podrán interponer recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 y, si el derecho interno lo prevé y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 más abajo, de otras disposiciones pertinentes del presente Convenio. Lo que constituye interés suficiente y lesión de un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del presente Convenio. A tal efecto, el interés de toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el artículo 2, apartado 5, se considerará suficiente en el sentido de la letra a). Se considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían ser lesionados en el sentido de la letra b) anterior. Las disposiciones del presente apartado 2 no excluyen la posibilidad de presentar un recurso preliminar ante una autoridad administrativa ni eximen de la obligación de agotar las vías de recurso administrativo antes de entablar un procedimiento judicial cuando el derecho interno imponga tal obligación. 3. Además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 precedentes, cada Parte velará por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional. 4. Además, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, los procedimientos a que se refieren los apartados 1, 2 y 3 precedentes deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación, si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo. Las decisiones adoptadas en virtud del presente artículo se pronunciarán o consignarán por escrito. Las decisiones de los tribunales y, en lo posible, las de otros órganos deberán ser accesibles al público. 5. Para que las disposiciones del presente artículo sean aún más eficaces, cada Parte velará por que se informe al público de la posibilidad que se le concede de iniciar procedimientos de recurso administrativo o judicial, y contemplará 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.”

<sup>64</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “El acceso a la justicia ambiental a nivel...”, op.cit., p. 5.

*medioambiental*”<sup>65</sup>, de este modo, se intenta fortalecer mediante la garantía de la tutela judicial la efectividad de los derechos y la ejecución establecida en el propio Convenio.

### **3.2. NORMATIVA COMUNITARIA**

La adopción por la UE de lo previsto en Aarhus se ha traducido en dos Directivas importantes:

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 2006, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de planes y programas relacionados con el medio ambiente.

No se ha logrado aprobar una tercera Directiva, en concreto la Propuesta de Directiva sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente de 24 de octubre de 2003. Este proyecto obtuvo dos dictámenes favorables, sin embargo, la falta de convergencia entre los Estados miembros ha imposibilitado su aprobación<sup>66</sup>. Tras el fracaso en la aprobación de esta Directiva no ha habido ninguna otra iniciativa, por lo que ha sido el ordenamiento interno de los Estados el que ha determinado el ejercicio de este derecho. Así, en ausencia de esta regulación específica a nivel europeo, la Comisión ha elaborado una Comunicación relativa al acceso a la justicia ambiental<sup>67</sup>. En su texto, la Comisión trata de orientar a particulares y asociaciones para impugnar

---

<sup>65</sup> STS 3234/2017, de 7 de julio, (ECLI:ES:TS:2017:3234), FD 5º.

<sup>66</sup> GONZÁLEZ BONDÍA, A., “La regulación comunitaria del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente en sus Estados miembros”, *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2007, p. 112-115.

<sup>67</sup> Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental, C/2017/2616, de 18 de agosto de 2017.

las decisiones, actos y omisiones que afecten al medio ambiente<sup>68</sup>; así como a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros para afrontar estas cuestiones<sup>69</sup>.

### **3.3. REGULACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL**

Tanto el Convenio de Aarhus como la normativa comunitaria que hemos señalado, han sido traspuestos a nuestro ordenamiento. Esto tiene como resultado la publicación de 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 adelante LIPPJMA).

De acuerdo con su primer artículo, esta ley tiene por objeto la regulación de los siguientes derechos:

El derecho “*a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre*”.

El derecho a “*participar en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas*”.

El derecho a “*instar la revisión administrativa y judicial de los actos y omisiones imputables a cualquiera de las autoridades públicas que supongan vulneraciones de la normativa medioambiental*”.

Asimismo, esta Ley trata de difundir y poner a la disposición del público información ambiental<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> En concreto, el segundo apartado de la Comunicación contiene previsiones en torno a la legitimación activa de estos sujetos.

<sup>69</sup> Se encuentran contenidos en el cuarto y quinto apartado de la Comunicación. Aquí podemos encontrar parámetros relativos a la revocación de actos ilícitos, reparación de perjuicios, medidas provisionales y gastos procesales entre otros.

<sup>70</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: Balance y retos de futuro”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1, 2018, p. 5-6.

Con la finalidad de alcanzar los objetivos mencionados, la Ley se organiza en cuatro Títulos. A través de los cuales se establece una normativa que regula el acceso a la información ambiental, la participación en procedimientos de toma de decisiones y el acceso a la justicia y tutela administrativa.

En referencia al acceso a la justicia ambiental, el art. 3 LIPPJMA indica que *“para hacer efectivos el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, todos podrán ejercer los siguientes derechos en sus relaciones con las autoridades públicas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y con lo establecido en el artículo 7 del Código Civil<sup>71</sup>: ...3) en relación con el acceso a la justicia y a la tutela administrativa: a) a recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que contravengan los derechos que esta ley reconoce en materia de información y de participación pública. b) a ejercer la acción popular para recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que constituyan vulneraciones de la legislación ambiental en los términos previstos en esta Ley”*.

En consonancia con lo anterior, el art. 20 LIPPJMA reconoce el derecho a recurrir a la vía contencioso-administrativa cuando exista una vulneración de los derechos ambientales. En concreto expresa que *“el público que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley en materia de información y participación pública podrá interponer los recursos administrativos regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y demás normativa aplicable y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”*. A través de este precepto se reconoce la posibilidad de interponer recursos administrativos y jurisdiccionales a cualquier ciudadano ante aquellas acciones u omisiones de las administraciones públicas que conlleven una vulneración de los derechos de información y participación incluidos en esta misma Ley. De este modo, se reconoce una legitimación amplia, pública y sin

---

<sup>71</sup> El art. 7 del Código Civil dispone lo siguiente: *“1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. 2. La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”*.



limitaciones, aunque esta norma se centra de modo exclusivo en la vulneración de los derechos de información y participación pública y no en la vulneración de la normativa ambiental. Toda esta limitación “*impide hablar en este caso de una acción pública ambiental de naturaleza directa*”<sup>72</sup>.

Por otro lado, el art. 21.1 LIPPJMA recoge una regulación destinada a recurrir las vulneraciones cometidas por sujetos privados sometidos por la Ley al deber de suministrar información ambiental. En su primer apartado establece que “*el público que considere que un acto u omisión imputable a cualquiera de las personas a las que se refiere el artículo 2.4.2<sup>73</sup> ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley podrá interponer directamente una reclamación ante la Administración Pública bajo cuya autoridad ejerce su actividad*”. Llegados a este punto, la Administración competente dictará y notificará la resolución correspondiente. Esta resolución “*agotará la vía administrativa y será directamente ejecutiva, en el plazo que determine la normativa autonómica, o la disposición adicional décima<sup>74</sup>, según proceda*”<sup>75</sup>.

Así, la LIPPJMA “*recoge la posibilidad de que el público en general pueda reclamar los actos u omisiones que vulneren los derechos en materia de información y participación pública cuando esta vulneración provenga de autoridad pública, de las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con órganos e instituciones previstos en el apartado anterior. Asimismo, se reconoce la posibilidad de*

---

<sup>72</sup> CARBONELL PORRAS, E. y CABRERA MERCADO, R., *Intereses colectivos y Legitimación Activa*, Aranzadi, Navarra, 2014, p. 377.

<sup>73</sup> El art. 2.4.2 LIPPJMA se refiere a las siguientes personas: “*la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local y las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales*”.

<sup>74</sup> La Disposición adicional décima de la LIPPJMA concede un plazo máximo de tres meses en los que la Administración General del Estado deberá dictar y notificar la resolución correspondiente.

<sup>75</sup> Por su parte, el art. 21.2 LIPPJMA, establece que si la resolución fuese incumplida, la Administración Pública deberá requerir a la persona sobre el objeto de la reclamación -ya sea de oficio o a instancia del solicitante-, para que de este modo la cumpla en sus propios términos. Si se desatendiese tal requerimiento, la Administración podrá imponer multas coercitivas por el importe establecido en la normativa autonómica o en la Disposición adicional décima LIPPJMA, según proceda. La cuantía de las multas coercitivas atenderá al interés público de la pretensión ejercitada.

que la Administración dicte una resolución ejecutiva para que se resuelva la situación vulnerada, con la correspondiente imposición de multas coercitivas en su caso”<sup>76</sup>.

### 3.4. LA ACCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

El creciente interés en la protección del medio ambiente en los últimos años ha tenido como consecuencia la reivindicación de una acción pública en esta materia, a través de la cual sea posible ejercitar la defensa de los valores e intereses ambientales<sup>77</sup>. En algunas ocasiones, “ese concreto y específico interés legítimo que vincula al recurrente con la actividad objeto de impugnación, no resulta exigible”<sup>78</sup>. Esto ha empujado a la normativa estatal a definir un marco jurídico que permita “accionar contra cualquier acción u omisión, ya proveniente de la autoridad, ya de los particulares, que violen o amenacen con violar el derecho a los intereses colectivos de protección del medio ambiente y los recursos naturales”<sup>79</sup>. Ese requisito legitimador no resulta de aplicación en algunos ámbitos sectoriales de la actividad administrativa, en los que se permite que cualquier ciudadano pueda interponer un recurso sin ninguna exigencia adicional<sup>80</sup>.

La base de esta acción pública ambiental se encuentra en la acción pública reconocida con carácter general en el art. 125 CE. Este establece que “los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales”. Es lo que el art. 19.1.h) LJCA denomina “acción popular”, y que la mayoría de leyes sectoriales han llamado “acción pública”. El art. 19.1 h) LJCA señala que tendrá legitimación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo

---

<sup>76</sup> CARBONELL PORRAS, E. y CABRERA MERCADO, R., *Intereses colectivos...*, op.cit., p. 377-378.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 371.

<sup>78</sup> Auto del Tribunal Supremo (en adelante ATS) 4136/2018, de 11 de abril, (ECLI:ES:TS:2018:4136A), FD 2º.

<sup>79</sup> CARBONELL PORRAS, E. y CABRERA MERCADO, R., *Intereses colectivos...*, op.cit., p. 371.

<sup>80</sup> STS 365/2012, de 25 de junio, (ECLI:ES:TS:2014:2544), FD 5º.

“cualquier ciudadano, en el ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos en las leyes”. Este instrumento pretende “robustecer y reforzar la protección de determinados valores especialmente sensibles, haciendo más eficaz la defensa de los mismos, ante la pluralidad de intereses concurrentes”<sup>81</sup>. En aquellos supuestos en los que se reconozca una acción pública, cualquier ciudadano con el mero objetivo de que se cumpla y observe la legalidad, podrá actuar en defensa de sus intereses<sup>82</sup>.

A nivel ambiental, el escenario más cercano a la acción pública es el recogido por los arts. 22<sup>83</sup> y 23 LIPPJMA. Se trata ante una acción pública bastante peculiar debido a la naturaleza transversal del medio ambiente, la cual ha planteado dificultades en el establecimiento de sus posibilidades y límites<sup>84</sup>. Los límites con los que cuenta esta acción eran hasta ahora desconocidos en el ejercicio de la acción pública, pues para poder llevarla a cabo, deberán concurrir una serie de requisitos. Entre estos destaca la obligación de que sea ejercitada por asociaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente es decir, su ejercicio no se encuentra reconocido en favor de las personas físicas<sup>85</sup>.

Estos límites derivan de los requisitos que, sobre la base del art. 23 LIPPJMA, una persona jurídica puede obtener legitimación, y en consecuencia, la posibilidad de acceder a la justicia a través de esta acción. En concreto, este artículo exige:

“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.*

---

<sup>81</sup> STS 639/2015, de 17 de febrero (ECLI:ES:TS:2015:639), FD 5º.

<sup>82</sup> STS 365/2012, de 25 de junio, (ECLI:ES:TS:2014:2544), FD 5º.

<sup>83</sup> Art. 22 LIPPJMA: “Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Se exceptúan los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas enumeradas en el artículo 2.4.2.”

<sup>84</sup> CARBONELL PORRAS, E. y CABRERA MERCADO, R., *Intereses colectivos...*, op.cit., p. 372.

<sup>85</sup> STS 3559/2016, de 16 de junio (ECLI:ES:TS:2016:3559), FD 6º.

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.*

c) *Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.”*

El mismo artículo dispone que las personas jurídicas que deseen llevar a cabo esta acción, podrán obtener asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

Esta acumulación de requisitos convierte a este instrumento a la postre en una especie de acción semipública, debido a la gran limitación en los sujetos que pueden llevarla a cabo<sup>86</sup>; en palabras de JORDANO FRAGA, “*configura la resurrección de una legitimación corporativa sobre sujetos colectivos ecologistas creando un discutible monopolio del control jurisdiccional objetivo en los contenciosos ambientales*”<sup>87</sup>. De este modo, se admite la posibilidad de obtener una legitimación que permite tutelar un interés difuso -como lo es la protección del medio ambiente- a favor de aquellas organizaciones cuyo objeto social es la tutela de los recursos naturales<sup>88</sup>.

De este modo, el ciudadano particular sigue teniendo cerrada la puerta de acceso a la justicia ambiental, por no contar con esta limitada llave que representa la acción pública ambiental. Ese particular debe intentar acceder a la justicia ambiental de forma ordinaria, lo cual conseguirá en las excepcionales ocasiones en las que supere los obstáculos que, por el modelo previsto, se le presentan.

---

<sup>86</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “La acción pública ambiental: una necesidad satisfecha parcialmente por la Ley 27/2006”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 11, 2007, p. 55. Incidiendo en esto, la Exposición de Motivos de la propia LIPPJMA, se refiere a esta herramienta como “una especie de acción popular”. Del mismo modo, el Tribunal Supremo (en adelante TS) ha declarado en la STS 3234/2017, de 17 de julio, (ECLI: ES:TS:2017:3234), FD 4º, que no existe una acción pública ambiental en sentido propio, al expresar que “*el ordenamiento jurídico no concede una acción pública en materia de protección del medio ambiente, ni siquiera en la reciente Ley 27/2006, de 18 de Julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, la cual, en su artículo 22 , sólo otorga acción popular a las personas jurídicas sin ánimo de lucro y sólo cuando cumplen los requisitos de su artículo 23*”.

<sup>87</sup> JORDANO FRAGA J., “El contencioso ambiental: la larga marcha por el standing to sue en el Estado ambiental de Derecho”. Ponencia en: *20 años de la ley de lo contencioso-administrativo*, 2019, p. 11.

<sup>88</sup> Exposición de motivos de la LIPPJMA.

## **4. OBSTÁCULOS EN EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL**

Como se ha expuesto, el acceso a la justicia en materia ambiental a nivel de la Unión Europea encuentra su base en el Convenio de Aarhus y en una amplia regulación comunitaria; no obstante, el establecimiento de los requisitos de ese acceso es algo que se deja en manos de cada Estado miembro, bajo los mínimos impuestos en el art. 9 del Convenio.

En España existe una evidente dificultad en el acceso a la justicia ambiental, esto se manifiesta en los elevados costes, la lentitud de los procesos judiciales, que ciertos proyectos se aprueben por Ley –haciendo que sean irrecurribles por los ciudadanos-, y la ineffectividad del sistema legal entre otros problemas<sup>89</sup>. Estos obstáculos pueden clasificarse en dos tipos: por un lado, podemos encontrarnos con obstáculos de tipo económico, mientras que por otra parte, podemos encontrar dificultades en el desarrollo del proceso<sup>90</sup>.

### **4.1. ELEVADAS COSTAS PROCESALES**

Las costas procesales en los procedimientos ambientales alcanzan unas cifras muy elevadas. Así lo revela el documento de trabajo de la Comisión sobre la revisión de la aplicación del Derecho Ambiental en España<sup>91</sup>; en este se ha puesto de manifiesto la existencia de un alto coste para el acceso a los tribunales en causas administrativas, pudiendo suponer una traba al ciudadano que desea llevar asuntos a los tribunales. Además, el mismo documento ha señalado que el programa de asistencia jurídica existente no logra compensar los elevados costes que se producen en torno al proceso ambiental.

---

<sup>89</sup> DARPÖ J., “Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union”, *Scandinavian studies in law*, Núm. 59, 2014, p. 50.

<sup>90</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “Nuevas perspectivas del acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, *Derecho Ambiental y Transformaciones de la actividad de las Administraciones Públicas*, Atelier, Barcelona, 2010, pp. 187-189.

<sup>91</sup> Disponible en “[https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/country-reports-archive/report\\_es\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/country-reports-archive/report_es_es.pdf)”.

El alto coste de los procedimientos en materia ambiental es debido a que en esta clase de litigios suele ser necesaria una “doble representación”, es decir, la asistencia jurídica de un abogado y procurador<sup>92</sup>. Otro factor que encarece el valor de las costas es el alto precio de la producción y práctica de la prueba, encareciéndose aún más por la escasez de profesionales especializados en esta labor<sup>93</sup>.

Todo ello hace que el riesgo de ser condenado al pago de las elevadas costas procesales<sup>94</sup> suponga “*un elemento disuasorio para el ejercicio de cualquier acción ambiental frente a la actuación de las Administraciones Públicas*”<sup>95</sup>.

#### **4.2. COMPLEJIDAD EN EL ACCESO A LA JUSTICIA GRATUITA**

Los posibles costes elevados que hemos indicado anteriormente como límite claro a la defensa de derechos e intereses ambientales constituyen un problema mayor cuando se constata que en España no se garantiza de forma adecuada el acceso a la justicia gratuita en materia ambiental<sup>96</sup>.

El papel de las ONG en la defensa del medio ambiente resulta de vital importancia. Por este motivo, el art. 23.2 LIPPJMA establece que “*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*”. No obstante, la Ley 2/2017, de 21 de junio, por la que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, no reconoce como beneficiarias de este derecho a las asociaciones ecologistas, siendo

---

<sup>92</sup> Estudio sobre 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.

<sup>93</sup> RUÍZ MACIÁ, G., SALAZAR ORTUÑO, E., SANCHIS MORENO, F., *Democracia Ambiental y Acceso a la Justicia. Aplicación del Convenio de Aarhus en España*, Asociación para la Justicia Ambiental, Madrid, 2009, p. 66.

<sup>94</sup> De acuerdo con el art. 139.1 LJCA, el órgano jurisdiccional competente deberá imponer “*las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho*”.

<sup>95</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “El acceso a la justicia ambiental a nivel...”, op.cit., p. 37.

<sup>96</sup> Así lo expresa el Informe de 28 de julio de 2017 del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus.

preciso la acreditación de una falta de ingresos y una declaración de utilidad pública<sup>97</sup>. Esto dificulta la obtención de una asistencia jurídica gratuita por parte de las ONG ambientales, suponiendo un obstáculo al acceso a la justicia ambiental. Además, en algunas ocasiones, “*colegios de abogados y comisiones provinciales de asistencia jurídica gratuita han denegado solicitudes de acceso a la justicia gratuita por parte de ONG, pese a cumplir los requisitos de la LIPPJMA para el ejercicio de la acción pública ambiental, por no acreditar la insuficiencia de medios o recursos para litigar o no adjuntar la correspondiente declaración de utilidad pública*”<sup>98</sup>.

Respecto a los particulares que deseen defender un interés legítimo se registrarán por lo establecido en la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita<sup>99</sup>, no estableciéndose ninguna singularidad al respecto.

#### **4.3. LENTITUD EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES**

La lentitud en la resolución de los procedimientos judiciales es otro de los obstáculos que debemos afrontar. Una justicia tardía no ofrece una solución justa a las situaciones planteadas<sup>100</sup>, pues la falta de una respuesta rápida puede devenir en un daño irreversible o de difícil reparación posterior<sup>101</sup>.

Esta lentitud del procedimiento puede hacer necesaria la adopción de medidas cautelares en ciertos casos, ya que de lo contrario, el acto podría ejecutarse, y de este modo, consumir el impacto ambiental impidiendo la ejecución de la sentencia<sup>102</sup>.

---

<sup>97</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Pack Premium o Pack Básico. ¿Ordenamiento ambiental dual?”, *RADA*, núm. 38, 2017, p. 317.

<sup>98</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “El acceso a la justicia ambiental a nivel...”, *op.cit.*, p. 41.

<sup>99</sup> El ámbito de aplicación y los requisitos para la obtención de una asistencia jurídica gratuita se encuentran regulados en el art. 2 y ss. de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

<sup>100</sup> NIETO GARCÍA, A., *El desgobierno judicial*, Trotta, Madrid, 3ª ed., 2005, p. 12.

<sup>101</sup> RUIZ, G., “La tutela anticipativa y las medidas de satisfacción inmediata”, *Revista Academia y Derecho*, núm. 5, Colombia, 2012, p. 97.

<sup>102</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “El acceso a la justicia ambiental a nivel...”, *op.cit.*, p. 43.

Respecto a las medidas cautelares, el art. 31 LJCA indica que, “*previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso*”. Por tanto, deberá hacerse una valoración del caso examinando los intereses en conflicto. Aquí es donde se plantea el principal problema: muchos proyectos con incidencia ambiental implican grandes intereses a nivel económico, social o político, lo que dificulta la estimación de una medida cautelar que paralice el proyecto<sup>103</sup>. Del mismo modo, “*dado que los actos administrativos autorizatorios se presumen válidos y eficaces y han sido dictados previo procedimiento administrativo, con participación y cumpliendo la preceptiva evaluación ambiental en la mayoría de los casos, resulta difícil que la valoración de los intereses en conflicto recaiga sobre el aspecto ambiental, puesto que se considera que esa valoración ya la ha realizado la propia Administración autorizante antes de autorizar el proyecto ahora discutido*”<sup>104</sup>.

Otro problema en torno a la adopción de medidas cautelares se encuentra en los gastos que se exigen a modo de caución o garantía<sup>105</sup>. Este depósito tiene el objetivo de hacer frente a los posibles perjuicios derivados de la imposición de medidas cautelares, sin embargo, en muchas ocasiones alcanza un coste prohibitivo<sup>106</sup>, lo cual supone un gran impedimento en el acceso a la justicia cautelar ambiental, pues las cantidades son en muchas ocasiones inasumibles para entidades sin ánimo de lucro y particulares.

Finalmente, debemos señalar que esta lentitud además supone un aumento en el costo para las partes, ejerciendo una especial presión sobre la parte más débil<sup>107</sup>.

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 44-45.

<sup>105</sup> VALENCIA HERNÁNDEZ, J. G., “Los obstáculos y retos para la eficacia del acceso a la justicia ambiental”, *Revista Jurídicas*, Núm. 1, 2013, p. 137.

<sup>106</sup> Estudio sobre 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.

<sup>107</sup> 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, p. 8.



#### 4.4. DIFICULTADES EN LA CARGA DE LA PRUEBA

La atribución de la carga de la prueba<sup>108</sup> a los particulares u organizaciones que pretendan iniciar una acción supone uno de los mayores obstáculos para el acceso a la justicia ambiental. Esto se debe a que mayoritariamente las pruebas tienen un carácter técnico, costoso, y difícil de practicar y aportar. Consecuentemente, se producen múltiples desistimientos a la hora de iniciar un procedimiento<sup>109</sup>.

En las causas medioambientales resulta complejo probar en juicio la existencia de daños ambientales o riesgos para el equilibrio del ecosistema, así como la relación de causalidad del presunto contaminador<sup>110</sup>. Esta dificultad radica en la falta de precisión en las características del daño o peligro, de manera que la prueba se verá *“revestida de enorme científicidad a raíz de las características propias del daño ambiental”*<sup>111</sup>. Por ello, se precisa *“de la intervención no solo de expertos en el tema, sino además de pruebas en laboratorios, o pruebas de campo como las pruebas geológicas, biológicas, hidrogeológicas, entre otras, que encarecen enormemente cualquier acción que se pretenda iniciar ante los tribunales”*<sup>112</sup>. Todo esto supone un elemento disuasorio para el acceso a la justicia ambiental, pues el demandante deberá soportar esta carga.

#### 4.5. LA PERFECTIBLE VALORACIÓN JUDICIAL

Finalmente, hemos de hacer referencia a la falta de especialización de jueces en la materia y a la inexistencia de fueros especiales en este ámbito.

Esta situación dificulta el avance de criterios de interpretación coherentes y compactos sobre los diferentes temas y problemas que se presentan en las instancias

---

<sup>108</sup> Establecida en los arts. 217 LEC y 77.1 LPAC, supone el deber de probar aquellos hechos inciertos que fundamentan las pretensiones.

<sup>109</sup> VALENCIA HERNÁNDEZ, J. G., “Los obstáculos y retos...”, op.cit., p. 138.

<sup>110</sup> HERNÁNDEZ ARAYA, N.A., “Barreras económicas en el acceso a la justicia ambiental en España”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 36, 2017, p. 114.

<sup>111</sup> GONZÁLEZ BALLAR, R. Y PEÑA CHACÓN, M. *El proceso ambiental en Costa Rica*, IOLMA, San José, 2015, p. 176.

<sup>112</sup> VALENCIA HERNÁNDEZ, J. G., “Los obstáculos y retos...”, op.cit., p. 135.

judiciales<sup>113</sup>. Asimismo, “no favorece el desarrollo y consolidación de una jurisprudencia ambiental sólida, evolutiva y apropiada a las condiciones sociales y ecosistémicas de donde se presentan los conflictos ambientales”<sup>114</sup>.

De este modo, la falta de profesionales especializados en esta materia puede dificultar la correcta e idónea aplicación del Derecho ambiental, suponiendo un escollo que demandantes y acusadores difícilmente pueden sortear.

## **5. DIFICULTAD DE ACREDITAR LA TENENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO EN MATERIA AMBIENTAL COMO UN OBSTÁCULO EN SÍ MISMO PARA ACCEDER A LA JUSTICIA AMBIENTAL**

Como se acaba de exponer, en nuestro ordenamiento jurídico existen múltiples obstáculos que dificultan a los particulares y ONG el ejercicio de acciones por las que se puede exigir la defensa del medio ambiente. Otra barrera más es que, para poder exigir el cumplimiento del Derecho ambiental o la defensa de intereses, es precisa la titularidad de un derecho subjetivo o interés legítimo, en torno al cual se obtenga legitimación<sup>115</sup>, en la medida de lo ya expuesto. La dificultad existente a la hora de cumplir este requisito en el contexto de una materia compleja y difusa como es la ambiental, constituye un obstáculo en sí mismo en el acceso a la justicia<sup>116</sup>. Posiblemente nos encontremos ante la barrera jurídica más relevante dentro de esta disciplina<sup>117</sup>.

---

<sup>113</sup> PASSOS DE FREITAS, V., “El acceso a la justicia ambiental en Brasil”, *Derecho ambiental y desarrollo sostenible: el acceso a la justicia ambiental en América Latina*, 2000, p. 119-124

<sup>114</sup> VALENCIA HERNÁNDEZ, J. G., “Los obstáculos y retos...”, op.cit., p. 135.

<sup>115</sup> CARBONELL PORRAS, E. y CABRERA MERCADO, R., *Intereses colectivos...*, op.cit., p. 391-392.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 392.

<sup>117</sup> JORDANO FRAGA, J., *La Protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995, p. 261.

## 5.1. EL INTERÉS LEGÍTIMO Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

De acuerdo con el art. 7.3 Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ), *“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”*.

Por su parte, el art. 19.1.b) LJCA, dispone que *“están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: 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”*. En este mismo sentido, el art. 31 LPAC declara como interesados en el procedimiento administrativo a quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos, ya sean individuales o colectivos.

En todas estas disposiciones, podemos apreciar que la existencia de un interés puede dar lugar al nacimiento de una legitimación, y en consecuencia, permitir el acceso a la jurisdicción<sup>118</sup>.

## 5.2. CONCEPTO DE INTERÉS LEGÍTIMO Y SUS EFECTOS

Un interés legítimo *“es una situación reaccional, en pro de la defensa y efectiva reintegración de lo que doctrinalmente se ha llamado el propio círculo jurídico vital y en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo temido”*<sup>119</sup>. De esta manera se produce una conexión con el concepto de perjuicio, puesto *“que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que*

---

<sup>118</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho...*, op.cit., p. 575.

<sup>119</sup> STS 3380/2015, de 13 de julio, (ECLI:ES:TS:2015:3380), FD 3º.

*pudiera crear el acto administrativo ocasionaría un perjuicio como resultado inmediato de la resolución dictada*”<sup>120</sup>.

Este interés implica *“la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo”*<sup>121</sup>, de modo que *“la estimación del recurso supone para el recurrente automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético)”*<sup>122</sup>.

Un interés legítimo no puede estar sustentado en un interés meramente hipotético y subjetivo. En estos casos nos encontraríamos ante un simple interés general, el cual puede derivar en la defensa de la legalidad, siendo este un interés que en *“en el ámbito contencioso administrativo, no es susceptible de justificar, con carácter general, la legitimación activa, al no existir en esta jurisdicción salvo concretas excepciones, una acción popular”*<sup>123</sup>. De este modo, el genérico deseo ciudadano por la legalidad no constituye un elemento legitimador<sup>124</sup>, sino que es necesario apreciar *“cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida”*<sup>125</sup>, no bastando con una *“mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento”*<sup>126</sup>.

El titular de un interés legítimo podrá exigir a la Administración el cumplimiento estricto de la legalidad objetiva. Este podrá hacer valer su interés de distintas formas, *“ya sea interviniendo en el procedimiento de adopción de la decisión,*

---

<sup>120</sup> STS 1864/2016, de 26 de abril, (ECLI:ES:TS:2016:1864), FD 4º.

<sup>121</sup> STS 1864/2016, de 26 de abril, (ECLI:ES:TS:2016:1864), FD 4º.

<sup>122</sup> STS 7640/2011, 21 de noviembre, (ECLI:ES:TS:2011:7640), FD 3º.

<sup>123</sup> STS 6592/2011, de 30 de septiembre, (ECLI:ES:TS:2011:6592), FD 3º.

<sup>124</sup> A excepción de aquellos supuestos en los que el ordenamiento reconoce una acción pública.

<sup>125</sup> STC 26/2020, de 24 de febrero, (ECLI:ES:TC:2020:26), FJ 4º.

<sup>126</sup> STSJ M 9491/2018, de 9 de octubre, (ECLI:ES:TSJM:2018:9491), FD 6º.

*para exponer sus alegaciones, ya sea impugnando ante los tribunales la decisión que le perjudica*”<sup>127</sup>.

Nos encontramos ante un derecho de configuración legal, a tenor del cual, *“la apreciación de cuando concurre un interés legítimo, y consecuentemente, la apreciación de cuándo concurre legitimación activa para recurrir, es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales”*<sup>128</sup>. De modo que será el juez o tribunal competente quien deba apreciar la existencia de una conexión material con el objeto del proceso atendiendo a las circunstancias concurrentes<sup>129</sup>. Para ello se requiere de *“un análisis puntual y pormenorizado de cada supuesto enjuiciado, para discriminar e identificar el concreto interés legítimo que sustenta la legitimación activa del recurso entablado”*<sup>130</sup>. De este modo, si el juez o tribunal aprecia la existencia de un interés legítimo, se reconocerá legitimación.

### **5.3. LOS INTERESES COLECTIVOS Y DIFUSOS**

La evolución de la tutela judicial efectiva *“ha dado lugar a que el concepto de interés legítimo haya dejado de ceñirse a los intereses individuales para comprender también, como dignos de protección, los denominados intereses colectivos”*<sup>131</sup>.

La categoría de intereses colectivos hace referencia a aquellos intereses que no afectan a una persona a título individual, *“sino, de manera colectiva, difusa o*

---

<sup>127</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op.cit p. 450-451.

<sup>128</sup> STC 80/2020, de 15 de julio, (ECLI:ES:TC:2020:80), FJ 3º.

<sup>129</sup> ESTEVE PARDO J., *Lecciones de Derecho...*, op.cit., p. 256.

<sup>130</sup> STS 2544/2014, de 25 de junio, (ECLI:ES:TS:2014:2544), FD 5º.

<sup>131</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op.cit p. 452. En los últimos años se ha producido una ampliación en el concepto de interés legítimo, que el TC justificó indicando *“que dentro del actual Estado Social y Democrático de Derecho el individuo se encuentra en la necesidad de asociarse o agruparse para articular medidas efectivas de defensa ante poderosas y anónimas organizaciones administrativas”* (STS 3829/2013, de 9 de julio, (ECLI:ES:TS:2013:3829), FD 4º). Es así como se *“otorga preeminencia a los derechos ciudadanos dando lugar a la consideración de un interés general que trasciende el que asume y gestiona la administración como única y legítima representante del mismo”* (STSJ CL 356/2015, de 6 de febrero, (ECLI:ES:TSJCL:2015:356), FD 4º).

*indiferenciada, a grupos o categorías enteras de personas*”<sup>132</sup>. El reconocimiento de legitimación a través de los intereses colectivos hace que el proceso contencioso-administrativo adquiera un carácter objetivo, pues se tratará de perseguir no un beneficio concreto, sino la protección de intereses sociales de amplio alcance frente a una posible actuación ilegal<sup>133</sup>.

A pesar de la ampliación que se ha venido otorgando al concepto de interés legítimo durante los últimos años, en ningún caso debe contemplarse una extensión tan amplia que nos lleve a identificar la legitimación por interés con la acción popular ya expuesta<sup>134</sup>. La mera defensa de la legalidad vigente no constituye un interés legítimo digno de protección, y en consecuencia, los sujetos no podrán estar movidos exclusivamente por esta<sup>135</sup>, puesto que el puro interés por la legalidad no es una ventaja que afecte al reducto de los intereses propios, por lo que el acto impugnado deberá identificar de manera clara el motivo de la incidencia y su relación concreta con el contenido del mismo acto<sup>136</sup>. Como señalamos anteriormente, el vínculo deberá interpretarse de acuerdo con el principio *pro actione* que tutela el art. 24 CE<sup>137</sup>.

Por su parte, los intereses difusos suelen equipararse de forma errónea a los intereses colectivos; pero hemos de recalcar que nos encontramos ante dos figuras distintas. Como hemos visto, el interés colectivo presupone la existencia de un grupo de personas afectado de forma común y simultánea por una misma situación; en este supuesto, los miembros del grupo afectado se encuentran determinados, o bien, su determinación puede hacerse fácilmente. Mientras tanto, los intereses difusos engloban a una pluralidad de sujetos “*amplia, indeterminada, o de difícil determinación*”<sup>138</sup>.

---

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 452.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 453.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 452. Véase el apartado “3.4. La acción pública ambiental”.

<sup>135</sup> STSJ CL 356/2015, de 6 de febrero, (ECLI:ES:TSJCL:2015:356), FD 2º.

<sup>136</sup> STS 1864/2016, de 26 de abril, (ECLI:ES:TS:2016:1864), FD 4º.

<sup>137</sup> STC 45/2004, de 23 de marzo, (ECLI:ES:TC:2004:45), FJ 4º. La jurisprudencia ha venido aceptando una interpretación más amplia y favorable en el reconocimiento de legitimación activa a los particulares de acuerdo con este principio. Así lo señala la STS 744/2015, de 23 de febrero, (ECLI:ES:TS:2015:744), FD 2º.

<sup>138</sup> ARMENTA DEU, T., *Lecciones de derecho procesal civil*, Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 87 y ss.

La doctrina del TS ha expresado que “*los intereses difusos no tienen depositarios concretos y son intereses generales que, en principio, afectan a todos los ciudadanos y que, por su interés prevalente, han obtenido reconocimiento público, plasmado en algún instrumento, incluso en normas constitucionales, y que no deben confundirse con la legitimación que nace, excepcionalmente, de la acción popular*”<sup>139</sup>.

En definitiva, la diferencia entre los intereses colectivos y difusos no la encontramos en la relación jurídico material con el objeto del proceso, sino en el grado de determinación de sus titulares<sup>140</sup>. Por este motivo, la identificación de los perjudicados es algo a tener en cuenta, ya que condicionará tanto el ejercicio de la acción como el desarrollo del proceso. La doctrina ha entendido los intereses difusos y colectivos como una manifestación de la progresiva ampliación activa que se viene dando en el orden contencioso administrativo, en el que se tiende a equiparar los intereses difusos con los generales<sup>141</sup>.

#### **5.4. LA DIFICULTAD DE ACREDITAR LA TENENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO EN UNA MATERIA DIFUSA COMO LO ES LA AMBIENTAL**

Como hemos visto, para el reconocimiento de un interés legítimo se requiere que la estimación del recurso planteado afecte a su esfera jurídica particular, suponiendo un beneficio o ventaja a su favor. Esta exigencia supone una verdadera restricción, pues impide la materialización de este derecho a todo aquél que no sea capaz de probar ese vínculo especial con el objeto del proceso.

La naturaleza difusa y colectiva del medio ambiente<sup>142</sup> hace que este problema adquiera una especial relevancia, pues la individualización de los daños resulta aquí singularmente compleja. Además, en muchas ocasiones la posición del ciudadano no

---

<sup>139</sup> STS 1494/2007, de 6 de marzo, (ECLI:ES:TS:2007:1494), FD 4º.

<sup>140</sup> COROMINAS BACH, S., *Procesos colectivos y legitimación. Un necesario salto hacia el futuro*, Marcial Pons, Madrid 2018, p. 21-24.

<sup>141</sup> STS 1864/2016, de 26 de abril, (ECLI:ES:TS:2016:1864), FD 4º.

<sup>142</sup> ANGLÉS HERNÁNDEZ, M., “Acciones colectivas en materia de protección ambiental, fallas de origen”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 48, 2015, p. 902.

coincide con la titularidad de un bien jurídico o interés; *“esto dificulta en nuestro ordenamiento la legitimación procesal para invocar el cumplimiento de una norma ambiental”*<sup>143</sup>.

En la práctica, *“la no aplicación del Derecho medioambiental se debe con demasiada frecuencia a que la capacidad procesal para recurrir se limita a las personas directamente afectadas por la infracción”*<sup>144</sup>. En este sentido, JORDANO FRAGA ha señalado que *“el mayor problema para la defensa del medio ambiente es que las acciones están pensadas para supuestos en los que existen derechos o intereses individuales lesionados y se reducen mucho cuando se trata de daños que no afectan a ningún interés o derecho particular concreto, a los que se denomina "daños públicos ambientales" o "daños ambientales autónomos”*<sup>145</sup>.

## **6. SOLUCIONES A LOS OBSTÁCULOS EN EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL**

### **6.1 SOLUCIONES A LAS ELEVADAS COSTAS PROCESALES**

Como hemos visto anteriormente, el riesgo a ser condenado al pago de las elevadas costas procesales supone un elemento disuasorio para entablar una acción judicial ambiental.

Pues bien, sobre este problema nos encontramos con que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) ha considerado que para la imposición del pago de las costas deberá llevarse a cabo un análisis objetivo. Para este análisis, el juez *“puede tener en cuenta la situación de las partes de que se trate, las posibilidades*

---

<sup>143</sup> CARBONELL PORRAS, E. y CABRERA MERCADO, R., *Intereses colectivos...*, op.cit., p. 391-392.

<sup>144</sup> STS 4460/2008, de 25 de junio, (ECLI:ES:TS:2008:4460), FD 5º.

<sup>145</sup> JORDANO FRAGA, J., “Responsabilidad civil por daños al medio ambiente en Derecho Público”, *Revista española de derecho administrativo*, 2000. Referencia vista en LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURILLAS J. C., *Administración y Legislación Ambiental...*, op.cit. 219.



*razonables de que el demandante salga vencedor del proceso, la importancia que para éste y para la protección del medio ambiente tiene el objeto del proceso, la complejidad del Derecho y del procedimiento aplicables, así como el posible carácter temerario del recurso en sus diferentes fases*<sup>146</sup>. De este modo, el órgano jurisdiccional “*debe asegurarse de que se cumple la exigencia de un procedimiento judicial no excesivamente oneroso, teniendo en cuenta tanto el interés de la persona que desea defender sus derechos como el interés general vinculado a la protección del medio ambiente*”<sup>147</sup>. Esto sería acorde con la regla de la “*onerosidad no excesiva*”<sup>148</sup> establecida en el art. 3.8 del Convenio de Aarhus<sup>149</sup>.

El TJUE<sup>150</sup> ha confirmado que la regla de la “*onerosidad no excesiva*” debe interpretarse en sentido amplio en aquellos procedimientos por los que se impugnan actuaciones que pueden producir daños ambientales. Sin embargo, esta exigencia “*no afecta a la facultad de los órganos judiciales de imponer las costas a los demandantes en casos de temeridad o mala fe, en los términos previstos en el Convenio de Aarhus; ahora bien, en tal caso, las costas nunca podrán ser demasiado onerosas sino razonables*”<sup>151</sup>.

Ahondando en esta idea, la Comisión Europea insiste en la importancia de adoptar medidas que garanticen que el coste de las acciones legales ambientales en la Unión Europea no sea prohibitivo, en consonancia con el Derecho comunitario y el

---

<sup>146</sup> PERNAS GARCÍA J. J., “Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 11 de abril de 2013, asunto C-260/11, *The Queen*”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 24, 2013, p. 101.

<sup>147</sup> PERNAS GARCÍA J. J., “Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 13 de febrero de 2014, asunto C-530/11”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 33, 2014, p. 90.

<sup>148</sup> De acuerdo con esta regla, los procedimientos judiciales de impugnación de las decisiones en materia ambiental no deberán ser excesivamente onerosos.

<sup>149</sup> El art. 3.8 del Convenio de Aarhus habilita a los tribunales a “*imponer costas de una cuantía razonable al término de un procedimiento judicial*”.

<sup>150</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante STJUE) de 15 de marzo de 2018, Asunto C-470/16, (ECLI:EU:C:2018:185).

<sup>151</sup> REVUELTA PÉREZ, I., “Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 2018 (cuestión prejudicial de interpretación) sobre la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (art. 11, apartado 4) y el Convenio de Aarhus (art. 9, apartados 3 y 4) (regla de la “*onerosidad no excesiva*” de los recursos)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 78, 2018, p. 113.

Convenio de Aarhus<sup>152</sup>. Al respecto, la Comisión insta a los Estados miembros a garantizar que no se alcance un coste excesivo en aquellos procedimientos en los que se impugnen actos y omisiones vinculados a la legislación ambiental de la UE<sup>153</sup>. De este modo, los demandantes deberán tener derecho a una previsibilidad razonable de las costas y su cuantía, teniendo en cuenta costes de distinta índole<sup>154</sup>. Siendo así, el temor al pago de las costas no debería constituir un elemento que desincentive la impugnación de actos administrativos.

Otra posible solución a este problema consistiría en la condonación del pago de las costas cuando las pretensiones sean estrictamente ambientales, pues en España ya se han producido exoneraciones de la condena a costas en recursos contencioso-administrativos; concretamente, en aquellos recursos contra reglamentos o actos administrativos englobados en sectores que cuentan con una legislación compleja<sup>155</sup>.

## **6.2 SOLUCIONES A LA COMPLEJIDAD EN EL ACCESO A LA JUSTICIA GRATUITA**

El alto coste de los procedimientos ambientales hace necesario que se establezcan facilidades para el acceso a la justicia gratuita, el cual no se encuentra garantizado de forma adecuada en esta materia que nos ocupa, pues se deniegan solicitudes aun cumpliendo con los requisitos exigidos<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “Hacer efectivos los beneficios de las políticas ambientales de la UE mediante la revisión periódica de su aplicación”, COM (2016) 316 final, de 27 de junio de 2016.

<sup>153</sup> Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental, C/2017/2616, de 18 de agosto de 2017.

<sup>154</sup> Deberán tenerse en consideración los costes de representación, tasas judiciales y de expertos, así como los gastos por la producción y práctica de la prueba.

<sup>155</sup> PEÑALVER I CABRÉ, A., *Acceso a la justicia ambiental: aspectos principales de la jurisprudencia contencioso-administrativa*, Observatorio de políticas ambientales, CIEDA-Ciemat, Madrid, 2017, pp. 419-420.

<sup>156</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “El acceso a la justicia ambiental a nivel...”, op.cit., p. 41.

A juicio de RUIZ APODACA<sup>157</sup>, “*debiera ser suficiente para ser beneficiario de la justicia gratuita la acreditación de los requisitos de legitimación*”. Esto facilitaría la obtención de asistencia jurídica gratuita, logrando su razón de ser, que no es otra que facilitar el acceso a la justicia a las partes presuntamente más débiles o vulnerables. La exigencia de cualquier otro requisito no lograría otro objetivo que poner dificultades al acceso a la justicia ambiental<sup>158</sup>.

La jurisprudencia ha ido resolviendo a favor de las ONG ambientales en este sentido, reconociéndolas como beneficiarias del derecho a la justicia gratuita cuando entablan procesos judiciales ambientales<sup>159</sup>. Aunque aún este reconocimiento no es uniforme, por lo que este sigue siendo uno de los principales frentes de batalla para las asociaciones ambientalistas<sup>160</sup>. No obstante, el TS ha expresado recientemente que el reconocimiento de una asistencia jurídica gratuita conlleva la exoneración del pago de las costas a las que se pueda ser condenado<sup>161</sup>. Su aplicación de manera uniforme, removería barreras de índole financiera que desincentivan el acceso a la justicia ambiental.

---

<sup>157</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “El acceso a la justicia ambiental a nivel...”, op.cit., p. 41.

<sup>158</sup> Informe presentado Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente a la Reunión de las Partes de 2016, p. 29.

<sup>159</sup> Así lo hizo el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 22 de abril de 2013, en el que se reconoce el acceso a la justicia jurídica gratuita a la organización “Ecologistas en Acción” por “*expresa disposición legal, por así disponerlo el artículo 23.2 la Ley 27/2006*,”. De este modo, no se exigiría a las personas jurídicas sin ánimo de lucro los requisitos establecidos en la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, como la insuficiencia de recursos o la declaración de utilidad pública. Esta misma solución nos ofrece el Auto 174/2013 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 6 de Murcia de 15 de mayo, por el que se concede asistencia jurídica gratuita a la “*Asociación para la Conservación de la Huerta de Murcia*”.

<sup>160</sup> 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)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 26, 2013.

<sup>161</sup> Así lo expresa el ATS 3200/2019, de 13 de marzo, (ECLI:ES:TS:2019:3200A).

### 6.3. SOLUCIONES A LA LENTITUD EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES

Como anteriormente mencionamos, las medidas cautelares pretenden paliar las devastadoras consecuencias que la lentitud de la justicia puede suponer en esta materia. Estas medidas deberán acordarse “*cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder al recurso su finalidad legítima*”<sup>162</sup>. La imposición de medidas cautelares si procede, deberá hacerse de la forma más rápida y efectiva posible, de modo que aseguren “*la eficacia real del pronunciamiento futuro que recaiga en el proceso*”<sup>163</sup>.

Para la imposición de estas medidas se deberán ponderar los intereses en conflicto, de modo que la decisión se encuentre debidamente justificada. De acuerdo con RAZQUIN LIZARRAGA, pueden extraerse unos criterios generales de la jurisprudencia en la aplicación de medidas cautelares en las materias conexas al medio ambiente. Estos son: la primacía del interés público medioambiental sobre el urbanístico, sobre el interés privado, y la consideración de la posición de las Administraciones Públicas en conflicto, preponderando los intereses de la Administración superior sobre la inferior<sup>164</sup>. Afortunadamente, la jurisprudencia ha venido reconociendo la primacía del interés público ambiental ante otros intereses<sup>165</sup>, por lo que comúnmente se accede a otorgar las medidas cautelares solicitadas por las asociaciones destinadas a la defensa del medio ambiente. De este modo se satisfacen los principios de prevención y precaución<sup>166</sup>, “*cruciales frente a la amenaza de los*

---

<sup>162</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “El acceso a la justicia ambiental a nivel...”, op.cit., p. 44.

<sup>163</sup> JORDANO FRAGA, J., “El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela ambiental cautelar efectiva: la suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS”, *RAP*, núm. 145, 1998, p. 170.

<sup>164</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., “Las medidas cautelares en el proceso Contencioso Administrativo respecto del medio ambiente en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista Aranzadi Doctrinal* núm. 3, 2010, p. 49-58.

<sup>165</sup> Auto del Tribunal Constitucional (en adelante ATC) 355/2007, de 24 de julio, (ECLI:ES:TC:2007:355A), FJ 5º.

<sup>166</sup> De acuerdo con ANDORNO, en “*la prevención, la peligrosidad de la cosa o actividad ya es bien conocida, y lo único que se ignora es si el daño va a producirse o no en un caso concreto. En cambio, en la precaución, la relación causal entre una determinada tecnología y el daño temido aún no ha sido científicamente probada de modo pleno, sino que solamente hay una sospecha fundada de que pueda existir. En otras palabras, las medidas de prevención son las que se adoptan ante un riesgo actual, mientras que las medidas de precaución suponen un riesgo potencial*”. ANDORNO, R., “Validez del

*derechos e intereses colectivos*”<sup>167</sup>. Por todo ello, la mejor solución posible podría ser aceptar de modo uniforme la primacía de los intereses medioambientales, permitiéndose de este modo la posibilidad de adoptar medidas cautelares de forma rápida, evitando así la consumación del daño.

Por otro lado, la adopción de medidas cautelares podrá llevar aparejada una serie de contracautelas a modo de fianza. Estos gastos son en muchas ocasiones inasumibles por los recurrentes<sup>168</sup>. Encontrar una solución a este problema supone una tarea sumamente ardua. Sin embargo, “*en los últimos años se ha ido afianzando una corriente jurisprudencial por la que se acuerdan medidas cautelares sin necesidad de prestar caución, o imponiendo cauciones de importe meramente simbólico*”<sup>169</sup>. Encontramos aquí la mejor solución a este problema, pues de este modo se salvaguardan los intereses ambientales, garantizando también el derecho a una tutela judicial efectiva.

#### **6.4 SOLUCIONES A LAS DIFICULTADES EN LA CARGA DE LA PRUEBA**

Tal y como hemos señalado, la atribución de la carga de la prueba supone un gran desincentivo en el acceso a la justicia ambiental, pues se caracteriza por su enorme complejidad y alto coste.

La mejor solución posible en este sentido sería la inversión de la carga de la prueba. Esto supondría una mejora en el acceso a la justicia ambiental, reconociendo su conexión con los principios generales del Derecho ambiental<sup>170</sup>.

---

principio de precaución como instrumento jurídico para la prevención y la gestión de riesgos”, *Principio de Precaución, Biotecnología y Derecho*, Comares, 2004, p. 26.

<sup>167</sup> VALENCIA HERNÁNDEZ, J. G., “Los obstáculos y retos...”, op.cit., p. 136.

<sup>168</sup> En todo caso, el art. 133.1 LJCA establece que la cuantía deberá ser suficiente para contrarrestar los perjuicios derivados de la medida cautelar.

<sup>169</sup> Estudio sobre 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.

<sup>170</sup> LOPERENA ROTA, D., *Los principios del derecho ambiental*, Civitas, Madrid, 1998, p. 186.

De este modo, los demandados serían los encargados de “demostrar que los daños al medio ambiente, sus causas y consecuencias no fueron causados por estos; esta presunción inicial de responsabilidad en ciertos sujetos, otorgaría la responsabilidad de carácter objetivo”<sup>171</sup>. De esta forma se alcanzaría un equilibrio económico entre las partes, actuando en defensa de un interés colectivo como lo es el disfrute de un medio ambiente adecuado.

Esta inversión de la carga de la prueba no sería algo exclusivo del ámbito medioambiental, pues esta se reconoce en otros ámbitos, como por ejemplo en materia laboral<sup>172</sup> o de consumidores y usuarios<sup>173</sup>.

## 6.5. SOLUCIONES A LA PERFECTIBLE VALORACIÓN JUDICIAL

Anteriormente hicimos referencia a la escasez de jueces especializados en este campo, así como a la inexistencia de fueros especiales para la resolución de los conflictos ambientales. Esto dificulta la correcta aplicación del Derecho medioambiental, pues no se favorece la constitución de unos criterios de interpretación sólidos sobre los problemas planteados en la resolución de conflictos ambientales en las instancias judiciales<sup>174</sup>.

Para paliar este problema, resulta fundamental la labor de los jueces, los cuales deberían asumir una actitud proactiva, de modo que el proceso se flexibilice con la finalidad de salvaguardar el interés público medioambiental<sup>175</sup>. De acuerdo con VALENCIA HERNÁNDEZ, “los juzgadores deben contar con una actitud abierta,

---

<sup>171</sup> VALENCIA HERNÁNDEZ, J. G., “Los obstáculos y retos...”, op.cit., p. 136.

<sup>172</sup> HERRERA VÁSQUEZ, R., “¿Manifestación del "In Dubio Pro Operario"?", *Themis: Revista de Derecho*, Núm. 18, 1991, p. 41-45.

<sup>173</sup> MARTÍNEZ ESPÍN, P., “La carga de la prueba en la garantía legal”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, Núm. 6, 2013, p. 38-40.

<sup>174</sup> PASSOS DE FREITAS, V., “El acceso a la justicia...”, op.cit., p. 119-124.

<sup>175</sup> GONZÁLEZ BALLAR, R. Y PEÑA CHACÓN, M. *El proceso ambiental...*, op.cit., 91-93.

*creativa y poco dogmática, para poder interpretar y entender esas pruebas en el contexto social y ambiental*<sup>176</sup>.

Otra posible solución podría ser la creación de una jurisdicción especializada en este ámbito, al igual que ocurre en otras materias como Violencia de Género. El establecimiento de unos tribunales especializados en materia medioambiental supondría la erradicación del problema planteado, pues conocerían profundamente esta disciplina, estableciendo una jurisprudencia estable y consolidada, que llevase a cabo una interpretación y aplicación óptima del Derecho ambiental<sup>177</sup>.

## **6.6 SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS EN LA DEFENSA DEL INTERÉS LEGÍTIMO AMBIENTAL**

La evolución de la sociedad, y consecuentemente, el reconocimiento de intereses colectivos, difusos y supraindividuales, ha supuesto la apertura de la legitimación activa individual en otras disciplinas en las que se habilita a grupos de personas para la defensa de intereses colectivos en vía administrativa judicial, sin que sea precisa la demostración de una afección particular<sup>178</sup>.

En el ámbito ambiental, con la finalidad de salvar este obstáculo, se ha planteado la apertura del procedimiento a aquellas organizaciones que defienden intereses ambientales colectivos<sup>179</sup>, de la forma antes expuesta<sup>180</sup>.

El problema pervive a nivel individual. La jurisprudencia ha sido muy restrictiva en este sentido, permitiendo la defensa de derechos colectivos por particulares en casos

---

<sup>176</sup> VALENCIA HERNÁNDEZ, J. G., “Los obstáculos y retos...”, op.cit., p. 138.

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 141-144.

<sup>178</sup> PEÑALVER I CABRÉ, A., *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, p. 245.

<sup>179</sup> 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*, número 17, 2010, p. 191-202.

<sup>180</sup> Véase el apartado “3.4. La acción pública ambiental”.

muy excepcionales<sup>181</sup>. Sin embargo, en algunas ocasiones se ha admitido que un ciudadano puede alegar como interés legítimo intereses de naturaleza colectiva<sup>182</sup>, entre los que encontramos la protección del medio ambiente, siempre y cuando coincidan con su “círculo vital”, el cual se podrá ver afectado. Esto supone aplicar adecuadamente el principio *pro actione*, entendiendo que aquél sujeto que defiende un bien ambiental defiende legítimamente un bien de la colectividad.

Vistas las dificultades planteadas y el carácter de interés colectivo que tiene el medio ambiente, resulta evidente la necesidad de establecer una mayor apertura y flexibilidad en torno a la obtención de legitimación para el acceso a la justicia ambiental. Esto podría solventarse con el establecimiento de una verdadera acción pública ambiental que permitiese defender tanto la legalidad como los intereses afectados relacionados con la naturaleza ambiental, pues la acción vigente en esta disciplina no parece proporcionar soluciones suficientes a los problemas que se plantean, principalmente por las limitaciones que presenta.

Siendo el medio ambiente un interés colectivo, su tutela debería estar disponible para la colectividad, la cual ya dispone por sí misma de un interés legítimo en su salvaguarda.

Ciertos autores han insistido en la necesidad de una acción pública ambiental desde una perspectiva constitucional. JORDANO FRAGA<sup>183</sup> ha señalado que la posición jurídica de la persona respecto al medio ambiente es un derecho subjetivo, mientras que la acción popular es un mínimo constitucional por exigencia de los arts. 24 y 45 CE. Esta acción pública ambiental ya se encuentra reconocida en otros países como Portugal<sup>184</sup>. De este modo, podría acceder a la justicia tanto aquél que defiende un interés legítimo propio como aquél interesado por el cumplimiento de la legalidad. Este

---

<sup>181</sup> PEÑALVER I CABRÉ, A., *La defensa de los intereses...*, op.cit., 2015, p. 405.

<sup>182</sup> A modo de ejemplo, la STS 2645/1989 de 25 de abril, (ECLI:ES:TS:1989:2645).

<sup>183</sup> JORDANO FRAGA, J., *La Protección del Derecho...*, op.cit., p. 413-499.

<sup>184</sup> Configurada en base al art. 66.2 de la Constitución Portuguesa de 1976: “*Corresponde al Estado, a través de sus órganos o en virtud de iniciativa popular: a) Prevenir y controlar la contaminación; b) Ordenar el territorio para que se constituyan paisajes biológicamente equilibrados; c) Crear y desarrollar reservas y parques naturales, así como garantizar la conservación de la naturaleza mediante la clasificación y protección de paisajes y lugares; d) Promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica*”.



sujeto podría desempeñar un papel activo en la defensa del medio ambiente, al igual que se permite en otros sectores como el urbanismo, costas, o patrimonio histórico<sup>185</sup>.

Esta apertura en el reconocimiento de legitimación activa para el acceso a la justicia ambiental supondría un cumplimiento mucho más idóneo del mandato contenido en el art. 9 del Convenio de Aarhus.

---

<sup>185</sup> En materia de urbanismo, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, dispone en su art. 5 f), que todos los ciudadanos podrán “*ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora*”. Respecto a las costas, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas establece en su art. 109.1, que “*será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación*”. Finalmente, la Ley 16/1985, sobre Patrimonio Histórico, dispone en su art. 8.2 que “*será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos el cumplimiento de lo previsto en esta Ley para la defensa de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español*”.

## 7. CONCLUSIONES

### PRIMERA

Es un hecho que hay límites en el acceso a la justicia ambiental. El mayor problema que se plantea es que las acciones están pensadas para supuestos en los que se lesiona un interés legítimo individual; mientras que, las acciones para reivindicar daños al medio ambiente que no afectan a ningún derecho o interés concreto son muy reducidas (acción popular en asuntos ambientales del art. 22 LIPPJMA).

### SEGUNDA

Los límites que podemos encontrar son: unas elevadas costas procesales, complejidad en la obtención de asistencia jurídica gratuita, lentitud en los procedimientos judiciales, dificultades en la carga de la prueba y valoraciones judiciales mejorables; destacando en especial, la dificultad de acreditar la tenencia de un interés legítimo en una materia difusa como lo es la ambiental.

### TERCERA

La jurisprudencia más moderna ha venido reduciendo y eliminando estos obstáculos en base a una interpretación más flexible destinada a facilitar el acceso a la justicia ambiental, sin embargo, ciertos informes han puesto de manifiesto que sigue existiendo una evidente dificultad en este ámbito<sup>186</sup>.

### CUARTA

El acceso a la justicia ambiental debería dejar de estar estrechamente vinculado a la tenencia de un interés legítimo propio, pues, como se ha expuesto, el medio ambiente se configura como un bien colectivo y difuso, cuya protección debería estar al alcance de toda la colectividad.

---

<sup>186</sup> A modo ejemplo, el anteriormente citado Estudio sobre 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.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS Y REVISTAS

ANDORNO, R., “Validez del principio de precaución como instrumento jurídico para la prevención y la gestión de riesgos”, *Principio de Precaución, Biotecnología y Derecho*, Comares, 2004.

ANGLÉS HERNÁNDEZ, M., “Acciones colectivas en materia de protección ambiental, fallas de origen”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 48, 2015.

ARMENTA DEU, T., *Lecciones de derecho procesal civil*, Marcial Pons, Madrid, 2012.

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.

CARBONELL PORRAS, E. y CABRERA MERCADO, R., *Intereses colectivos y Legitimación Activa*, Aranzadi, Navarra, 2014.

CHINCHILLA MARÍN, C., “El control judicial de la actividad administrativa: extensión y límites”, *El Derecho Administrativo*, núm. 14.338, 2018.

COROMINAS BACH, S., *Procesos colectivos y legitimación. Un necesario salto hacia el futuro*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

DARPÖ J., “Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union”, *Scandinavian studies in law*, Núm. 59, 2014.

DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho Civil de España*, Cizur Menor Navarra: Thomson Civitas, 2008.

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)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 26.

ESTEVE PARDO J., *Lecciones de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2017.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo II*, Civitas, Aranzadi, Navarra, 2016.

FRANCO DEL POZO, M., “El derecho humano a un medio ambiente adecuado”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, Núm. 8, 2000.

GONZÁLEZ BALLAR, R. Y PEÑA CHACÓN, M., *El proceso ambiental en Costa Rica*, IOLMA, San José, 2015.

GONZÁLEZ BONDÍA, A., “La regulación comunitaria del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente en sus Estados miembros”, *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2007.

GUASTINI, R., “Interpretación y construcción jurídica”, *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, Núm. 43, 2015, p. 31.

HERNÁNDEZ ARAYA, N.A., “Barreras económicas en el acceso a la justicia ambiental en España”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 36, 2017.

HERRERA VÁSQUEZ, R., “¿Manifestación del "In Dubio Pro Operario"?", *Themis: Revista de Derecho*, Núm. 18, 1991.

HOYOS SERRANO, G., “Formalismo y tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, nº 10, 1992

IBÁÑEZ MÉNDEZ, I., “Los poderes públicos y la defensa del medio ambiente”, *Observatorio medioambiental*, Núm. 6, 2003.

JORDANO FRAGA J., “El contencioso ambiental: la larga marcha por el standing to sue en el Estado ambiental de Derecho”. Ponencia en: *20 años de la ley de lo contencioso-administrativo*, 2019

JORDANO FRAGA, J., “El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela ambiental cautelar efectiva: la suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS”, *RAP*, núm. 145, 1998.

JORDANO FRAGA, J., *La Protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995.

JORDANO FRAGA, J., “Responsabilidad civil por daños al medio ambiente en Derecho Público”, *Revista española de derecho administrativo*, 2000.

LOPERENA ROTA, D. y BALLESTEROS PINILLA, G., “El ejercicio de acciones en el orden contencioso-administrativo en defensa del medio ambiente”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 26, 2012

LOPERENA ROTA, D., *Los principios del derecho ambiental*, Civitas, Madrid, 1998.

LÓPEZ MENUDO, F., “El derecho a la protección del medio ambiente”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 10, 1991.

LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURILLAS J. C., *Administración y Legislación Ambiental. Adaptado al EEES*, Dykinson, Madrid, 2016.

LUIS GARCÍA, E., “El medio ambiente sano: La consolidación de un derecho”, *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, núm. 25, 2018.

MARTÍNEZ ESPÍN, P., “La carga de la prueba en la garantía legal”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, Núm. 6, 2013.

MORENO BERNAL, F., “Las partes en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, Núm. 12, 2002.

NIETO GARCÍA, A., *El desgobierno judicial*, Trotta, Madrid, 3ª ed., 2005.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Pack Premium o Pack Básico. ¿Ordenamiento ambiental dual?”, *RADA*, núm. 38, 2017

OCHOA FIGUEROA, A., “Medioambiente como bien jurídico protegido, ¿Visión antropocéntrica o ecocéntrica?”, *Revista de derecho penal y criminología*, 3ª Época, núm. 11, 2014.

PASSOS DE FREITAS, V., “El acceso a la justicia ambiental en Brasil”, *Derecho ambiental y desarrollo sostenible: el acceso a la justicia ambiental en América Latina*, 2000.

PERNAS GARCÍA J. J., “Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 11 de abril de 2013, asunto C-260/11, The Queen”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 24, 2013.

PERNAS GARCÍA J. J., “Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 13 de febrero de 2014, asunto C-530/11”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 33, 2014.

PEÑALVER I CABRÉ, A., *Acceso a la justicia ambiental: aspectos principales de la jurisprudencia contencioso-administrativa*, Observatorio de políticas ambientales, CIEDA-Ciemat, Madrid, 2017

PEÑALVER I CABRÉ, A., *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

PLAZA MARTÍN, C., “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1, 2018

RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: Balance y retos de futuro”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1, 2018.

RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., “Las medidas cautelares en el proceso Contencioso Administrativo respecto del medio ambiente en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista Aranzadi Doctrinal* núm. 3, 2010.

REVUELTA PÉREZ, I., “Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 2018 (cuestión prejudicial de interpretación) sobre la Directiva 2011/92/UE, relativa a la

evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (art. 11, apartado 4) y el Convenio de Aarhus (art. 9, apartados 3 y 4) (regla de la “onerosidad no excesiva” de los recursos)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 78, 2018.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1, 2018.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “La acción pública ambiental: una necesidad satisfecha parcialmente por la Ley 27/2006”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 11, 2007.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “Nuevas perspectivas del acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, *Derecho Ambiental y Transformaciones de la actividad de las Administraciones Públicas*, Atelier, Barcelona, 2010

RUIZ, G., “La tutela anticipativa y las medidas de satisfacción inmediata”, *Revista Academia y Derecho*, núm. 5, Colombia, 2012.

RUIZ MACIÁ, G., SALAZAR ORTUÑO, E., SANCHIS MORENO, F., *Democracia Ambiental y Acceso a la Justicia. Aplicación del Convenio de Aarhus en España*, 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*, número 17, 2010.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General II*, Iustel, Madrid, 2016.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, 2019.

VALENCIA HERNÁNDEZ, J. G., “Los obstáculos y retos para la eficacia del acceso a la justicia ambiental”, *Revista Jurídicas*, Núm. 1, 2013.

## DOCUMENTOS EN LÍNEA

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “Hacer efectivos los beneficios de las políticas ambientales de la UE mediante la revisión periódica de su aplicación”, COM (2016) 316 final, de 27 de junio de 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0316&from=EN>

Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental, C/2017/2616, de 18 de agosto de 2017. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/ES/C-2017-2616-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

Documento de trabajo de la Comisión sobre la revisión de la aplicación del Derecho Ambiental en España. [https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/country-reports-archive/report\\_es\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/country-reports-archive/report_es_es.pdf)

Estudio sobre 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. [https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/estudio\\_acceso\\_justicia\\_tcm30-87296.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/estudio_acceso_justicia_tcm30-87296.pdf)

Informe de 28 de julio de 2017 del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus. [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/Documents\\_aec/ece.mp.pp.2017.4\\_3\\_auec.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/Documents_aec/ece.mp.pp.2017.4_3_auec.pdf)

Informe presentado Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente a la Reunión de las Partes de 2016. [https://www.mapa.gob.es/ca/ministerio/servicios/informacion/informacionaldecumplimientoingles2016\\_tcm34-378875.pdf](https://www.mapa.gob.es/ca/ministerio/servicios/informacion/informacionaldecumplimientoingles2016_tcm34-378875.pdf)



## **JURISPRUDENCIA**

### **TS**

ATS 4136/2018, de 11 de abril, (ECLI:ES:TS:2018:4136A).

ATS 3200/2019, de 13 de marzo, (ECLI:ES:TS:2019:3200A).

STS 2645/1989 de 25 de abril, (ECLI:ES:TS:1989:2645).

STS 1494/2007, de 6 de marzo, (ECLI:ES:TS:2007:1494).

STS 4460/2008, de 25 de junio, (ECLI:ES:TS:2008:4460).

STS 6592/2011, de 30 de septiembre, (ECLI:ES:TS:2011:6592).

STS 7640/2011, 21 de noviembre, (ECLI:ES:TS:2011:7640).

STS 4453/2012, de 3 de marzo, (ECLI:ES:TS:2014:1093).

STS 365/2012, de 25 de junio, (ECLI:ES:TS:2014:2544).

STS 3829/2013, de 9 de julio, (ECLI:ES:TS:2013:3829).

STS 2544/2014, de 25 de junio, (ECLI:ES:TS:2014:2544).

STS 639/2015, de 17 de febrero (ECLI:ES:TS:2015:639).

STS 744/2015, de 23 de febrero, (ECLI:ES:TS:2015:744).

STS 3380/2015, de 13 de julio, (ECLI:ES:TS:2015:3380).

STS 1864/2016, de 26 de abril, (ECLI:ES:TS:2016:1864).

STS 3559/2016, de 16 de junio (ECLI:ES:TS:2016:3559).

STS 3234/2017, de 7 de julio, (ECLI:ES:TS:2017:3234).

## **TC**

ATC 355/2007, de 24 de julio, (ECLI:ES:TC:2007:355A).

STC 19/1981, de 8 de junio, (ECLI:ES:TC:1981:19).

STC 107/1984, de 23 de noviembre, (ECLI:ES:TC:1984:107).

STC 154/1992, de 19 de octubre, (ECLI:ES:TC:1992:154).

STC 35/1994, de 31 de enero, (ECLI:ES:TC:1994:35).

STC 102/1995, de 26 de junio, (ECLI:ES:TC:1995:102).

STC 214/1999, de 29 de noviembre, (ECLI:ES:TC:1999:214).

STC 96/2000, de 10 de abril, (ECLI:ES:TC:2000:96).

STC 217/2000, de 18 de septiembre, (ECLI:ES:TC:2000:217).

STC 256/2000, de 30 de octubre, (ECLI:ES:TC:2000:256).

STC 162/2002, de 16 de septiembre, (ECLI:ES:TC:2002:162).

STC 173/2002, de 9 de octubre, (ECLI:ES:TC:2002:173).

STC 45/2004, de 23 de marzo, (ECLI:ES:TC:2004:45).

STC 173/2004, de 18 de octubre, (ECLI:ES:TC:2004:173).

STC 203/2004, de 16 de noviembre, (ECLI:ES:TC:2004:203).

STC 21/2005, de 1 de febrero, (ECLI:ES:TC:2005:21).

STC 28/2005, de 14 de febrero (ECLI:ES:TC:2005:28).

STC 232/2007, de 5 de noviembre, (ECLI:ES:TC:2007:232).

STC 233/2015, de 5 de noviembre, (ECLI:ES:TC:2015:233).

STC 30/2017, de 27 de febrero (ECLI:ES:TC:2017:30).

STC 112/2019, de 3 de octubre, (ECLI:ES:TC:2019:112).

STC 26/2020, de 24 de febrero, (ECLI:ES:TC:2020:26).

STC 80/2020, de 15 de julio, (ECLI:ES:TC:2020:80).

### **STSJ**

STSJ CL 356/2015, de 6 de febrero, (ECLI:ES:TSJCL:2015:356).

STSJ M 9491/2018, de 9 de octubre, (ECLI:ES:TSJM:2018:9491).

STSJ AR 466/2020, de 22 de mayo, (ECLI:ES:TSJAR:2020:466).

### **TJUE**

STJUE de 15 de marzo de 2018, Asunto C-470/16, (ECLI:EU:C:2018:185).