

SEMINARIO: EL DERECHO AMBIENTAL DE LA UE Y EL JUEZ ESTATAL

Cátedra Jean Monnet de Derecho ambiental de la UE
Escuela Judicial de Barcelona, CGPJ

**CASOS 3 y 4: Acceso a la justicia en medio
ambiente (II):**

INSTRUMENTOS PROCESALES

Dr. Alex Peñalver i Cabré, Universitat de Barcelona

Contenido

1. Capacidad para ser parte y capacidad procesal de los grupos sin personalidad.
2. Legitimación.
3. Limitaciones económicas.
4. Pretensiones.
5. Medidas cautelares.
6. Ejecución de sentencias.

1. Capacidad para ser parte y capacidad procesal de los grupos sin personalidad

- **Dos modalidades de grupos sin personalidad** en medio ambiente.
 - Ejercicio colectivo de múltiples derechos o intereses legítimos individuales afectados por contaminación ambiental (grupos de afectados).
 - Intereses legítimos colectivos ambientales afectados.
- Sólo está prevista la capacidad para ser parte y capacidad procesal para determinados supuestos no ambientales (por ejemplo, **grupos de afectados en materia de consumo**).
- Necesidad de reconocer la capacidad para ser parte y la capacidad procesal de las dos modalidades de **grupos sin personalidad jurídica en medio ambiente**.
 - La incidencia de la admisión de los grupos de interes en materia de transparencia

2. Legitimación

2.1 Criterios generales

- Exigencias generales del art. 24.1 CE (principio *pro actione*).
- Dualidad subjetiva y objetiva de la legitimación colectiva ambiental (art. 24.1 y 45 CE y 7.3 LOPJ).

2.2 Legitimación civil ambiental

- Tradicional legitimación por derechos o intereses legítimos individuales.
- Admisión jurisprudencial de la legitimación por intereses legítimos colectivos ambientales en la responsabilidad civil extracontractual por daños ambientales (art. 1902 Cc).

2.3 Legitimación penal ambiental

- Ministerio Fiscal.
- Acusación popular.
- Acusación particular

2. Legitimación

2.4 Legitimación contencioso-administrativa ambiental subjetiva

- Intereses legítimos colectivos (art. 19.1.a LJCA)
 - Noción constitucional de interés legítimo colectivo (interpretación amplia por TC y TS).
 - Legitimación de ONG de protección ambiental en relación a sus finalidades estatutarias: perjuicio o ventaja de la resolución judicial a sus finalidades estatutarias de protección del medio ambiente.
 - .No es pacífica la legitimación de personas físicas: salud pública.

2. Legitimación

2.4 Legitimación contencioso-administrativa ambiental objetiva

- Acción popular o pública (art. 19.1.h LJCA)
 - Cualquier ciudadano para la defensa de la legalidad ambiental.
 - Sin necesidad de alegar ningún derecho o interés legítimo.
 - Reconocimiento por Ley específica

- Habilidadación legal (art. 19.1.b LJCA)
 - Determinadas entidades para la defensa de los intereses colectivos ambientales.
 - Sin necesidad de alegar ningún derecho o interés legítimo.
 - Reconocimiento por Ley específica

2. Legitimación

- Vecinal (art. 19.3 LJCA).
 - Remisión a la legislación local.
 - Cualquier vecino frente la inactividad local para la defensa de los bienes locales.

- Ministerio Fiscal (art. 19.1.f LJCA)
 - Remisión a los casos legalmente previstos.
 - Artículo 18 quinquies de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal (introducido por la DF 1.^a de la Ley 10/2006).
 - Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (DA 8).

3. Limitaciones económicas

3.1 Los costes económicos en los litigios ambientales: un límite real en el acceso a la justicia por la defensa del medio ambiente

- **Elevados costes de los pleitos ambientales:** honorarios de abogados y de procuradores, tasas y depósitos judiciales, pruebas (en especial, periciales), fianzas, condenas costas, etc.
- **Relación económica desigual** entre las partes: ciudadanos y grupos versus empresas y administraciones.
- **Falta de un derecho o interés individual** o resarcimiento económico que compense los gastos del juicio.
- La defensa legal del medio ambiente como bien jurídico colectivo: la **función social de los ciudadanos y grupos en la defensa legal ambiental.**
- El **papel del derecho** para superar estas limitaciones económicas.
- **Poco interés en el derecho español:** visión formal del acceso a la justicia en medio ambiente.
- **Tema central en otros ordenamientos** como el derecho norteamericano: visión material del acceso a la justicia en medio ambiente.

3. Limitaciones económicas

3.2 Exigencias de Aarhus sobre los costes económicos en los litigios ambientales

- **Protección real y efectiva:** la efectividad como característica principal de la protección del derecho al medio ambiente.
- **El coste no sea prohibitivo** (art. 9.4).
- Los procedimientos judiciales sean **equitativos** (art. 9.4).
- Los estados tienen que establecer **mecanismos para eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo** que obstaculicen el acceso a la justicia (art. 9.5).

3. Limitaciones económicas

3.3 UE

- El **coste no sea excesivamente oneroso** (Directivas 2010/75 y 2011/92)
- Los procedimientos judiciales sean **justos y equitativos** (Directivas 2010/75 y 2011/92).
- **Asistencia jurídica gratuita** a quien no disponga de recursos suficientes y sea necesario para garantizar la efectividad del acceso a la justicia (art. 47 CDFUE).
- **STJUE 1 de abril de 2013** (Edwards y Pallikaropoulos, C-260/11).
- Definición “coste no sea excesivamente oneroso”.
- Libertad de los estados para establecer los diversos mecanismos.
- Límites a esta libertad de los estados.
- **STJUE 13 de febrero de 2014** (Comisión Europea c. Reino Unido de Gran Bretaña y Irlanda del Norte, C-530/2011) .
- Previsibilidad razonable de si le impondrán las costas y de su cuantía.

3. Limitaciones económicas

3.4 Ley 27/2006

- **Olvido casi total de las exigencias para superar las limitaciones económicas:** sólo asistencia jurídica gratuita.
- **Visio limitada de la asistencia jurídica gratuita.**

3.5 CE

- La **efectividad** de la tutela judicial (art. 24.1 CE).
- Principios de **igualdad material** (no solamente formal) y de **participación real y efectiva** (art. 9.2).
- El **carácter pleno del control judicial** de la actuación administrativa (art. 103.1 CE).
- **Gratuidad de la justicia** cuando esté previsto en una Ley o cuando no se disponga de suficientes recursos (art. 119 CE).
- **Derecho al medio ambiente** (art. 45.1 CE).

3. Limitaciones económicas

3.6 Mecanismos legales para superar estas limitaciones económicas

- **Insuficiencias del derecho a la asistencia jurídica gratuita:**
 - **Por falta de recursos económicos:**
 - **Personas físicas:** no superar los siguientes límites de ingresos brutos anuales por unidades familiares:
 - 12.908€ (1 persona).
 - 16.135,97 € (hasta 3 personas).
 - 19.362,09€ (a partir de 4 personas).
 - Renta mediana por capita en España (24.100€ en 2016).
 - Umbral de pobreza por unidades familiares de 1 persona (8.011€ en 2015) o de hasta 4 personas (16.823€ en 2015).
 - **Personas jurídicas sin ánimo de lucro:**
 - Declaradas de utilidad pública y no superar 19.362,09€.
 - Resolución Comité de Cumplimiento de 18 de junio de 2010 sobre autorización de una refinería –caso Almendralejo- (ACCC/C2009/36): no sólo para las asociaciones de utilidad pública.
 - **Por Ley**
 - Para algunas ONGs ambientales (Ley 27/2006).

3. Limitaciones económicas

3.6 Mecanismos legales para superar estas limitaciones económicas

➤ Falta de otros mecanismos para la protección ambiental

:

- Especial regulación de la condena en costas favorecedora de la defensa ambiental.
 - Resolución Comité de Cumplimiento de 18 de diciembre de 2009 sobre reclasificación urbanística -caso Senda de Granada- en Murcia ([ACCC/C2008/24](#)): criterio vencimiento contrario a Aarhus.
- Eliminación de tasas y depósitos judiciales.
- Especial regulación de las fianzas para medidas cautelares y para querellas.
- Reembolso de los gastos por el ejercicio de acciones administrativas y judiciales.
- Eliminación de Procuradores
 - Resolución Comité de Cumplimiento de 18 de junio de 2010 sobre autorización de una refinería –caso Almendralejo- (ACCC/C2009/36).

4. Pretensiones

4.1 Aspectos generales

- Una contradicción a superar: amplia legitimación pero insuficientes pretensiones.
- Fundamentos constitucionales de las pretensiones ambientales (art. 24.1, 45 y 117.4 LJCA).
- La dualidad subjetiva y objetiva del sistema de pretensiones ambientales
 - Intereses legítimos colectivos.
 - Intereses públicos mediante la defensa de la legalidad ambiental.

4.2 Pretensiones ambientales en el contencioso administrativo

- Remisión total de la Ley 27/2006 a la LJCA.

4. Pretensiones

4.3 Pretensiones del LJCA

- Recursos contra actos administrativos y disposiciones generales:
 - Pretensiones declarativas o constitutivas de anulación (art. 31.1 LJCA).
 - Pretensiones adicionales declarativas y de condena de reconocimiento de una situación jurídica individualizada y de adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la situación, entre las cuales está la indemnización por daños y perjuicios (art. 31.2 LJCA).
- Recurso contra la inactividad administrativa:
 - Pretensiones de condena específicas consistentes en que se "condene a la Administración en a cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que extiende establecidas" (art. 32.1 LJCA).
- Recurso contra la actuación material constitutiva de vía de hecho:
 - Pretensiones específicas declarativas ("se declare contraría en derecho") y de condena ("se ordene el cese de dicha actuación").
 - Pretensiones del art. 31.2 LJCA (art. 32.2 LJCA).

4. Pretensiones

4.4 Limitaciones objetivas de las pretensiones del recurso contra la inactividad del LJCA

- Se limita a la inactividad administrativa material (falta de una actuación material) y no incluye la inactividad formal (falta de una declaración jurídica).
- Sólo contempla dos tipos de inactividades materiales:
 - Prestación concreta a favor de una o diversas personas a la cual tienen derecho y, como veremos, de muy difícil aplicación en los casos de daños ambientales (art. 29.1 LJCA).
 - Ejecución de los actos administrativos firmes (art. 29.2 LJCA)
- Disfunciones de las pretensiones del recurso contra actos para la inactividad formal.
 - Necesidad de la pretensión de anulación.
 - Olvido de la inactividad formal no susceptible de silencio administrativo (procedimientos sancionadores o de intervención).

4. Pretensiones

4.5 Restricción individualista de las pretensiones que no se adecua con la legitimación más amplia prevista para los intereses legítimos colectivos

- Las pretensiones de la LJCA están previstas básicamente para derechos o intereses legítimos individuales.
 - De forma total en el tradicional recurso contra actos (art. 31 LJCA).
 - De forma muy importante en los recursos contra la inactividad administrativa y la actuación material.

- Son necesarias pretensiones, en especial, de condena consistentes en que la Administración dicte un acto o haga (o no haga) una actuación material para la tutela de los intereses colectivos ambientales:
 - Intereses legítimos colectivos ambientales
 - Intereses públicos o colectivos para la defensa de la legalidad ambiental mediante, en especial, la acción popular.

4. Pretensiones

4.6 Contenido de las pretensiones ante la inactividad administrativa

➤ Discrecionalidad administrativa:

- Potestad administrativa reglada: sustitución judicial de la actuación administrativa.
- Potestad administrativa discrecional: anulación judicial de la actuación administrativa contraria al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de condenar a actuar dentro del margen discrecional establecido por las normas ambientales.

➤ Factibilidad de las sentencias :

- La inactividad formal (falta de un acto) puede ser sustituible directamente por la sentencia siempre que no haya discrecionalidad administrativa.
 - Las pretensiones no deberían ser de condena a que la Administración dicte un acto, sino pretensiones constitutivas a que el tribunal dicte un acto
- Inactividad material (falta de una actuación material) no puede ser sustituible directamente por la sentencia, pero sí que puede contener un pronunciamiento de condena a que la Administración realice una actuación material, y puede especificar o no el contenido de la actuación según cuál sea el ámbito de la discrecionalidad administrativa

4. Pretensiones

4.7 Las relaciones jurídicas multilaterales en los casos de daños ambientales como factor de modulación del destinatario de las pretensiones ante la inactividad administrativa

- Las relaciones jurídicas multilaterales y las pretensiones contra terceros son los supuestos más frecuentes en los casos de inactividad administrativa ambiental.
- Sólo se admiten pretensiones de condena (y las correlativas sentencias de condena) a la Administración a dictar el acto o a realizar la actuación material.
- Se han de admitir pretensiones directas de condena de los otros sujetos pasivos demandados incumplidores de la normativa ambiental
 - No son un obstáculo el principio de decisión administrativa previa ni el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa
 - Importancia de las *citizen suits*.
 - Convenio Aarhus.

5. Medidas cautelares

- Imprescindibles para la protección del medio ambiente.
- Silencio de la Ley 27/2006.
- Nuevos planteamientos para una efectiva tutela judicial ambiental:
 - Principio general favorable a su otorgamiento para la protección del medio ambiente como interés público o colectivo prevalente en la valoración de los diversos intereses en juego.
 - Adaptar la exigencia de fianza a la capacidad económica del demandante.

6. Ejecución de sentencias

- Las pretensiones ejecutivas son primordiales para materializar las pretensiones de condena para la tutela de los intereses colectivos ambientales.
- Fundamento constitucional específico (art. 24.1, 117.3 y 118 CE).
- Legitimación de las partes y de las personas afectadas.
- Reforzar los medios de ejecución forzosa en medio ambiente.
- Sustitución judicial del fallo por equivalente ecológico.

Conclusiones

- El derecho humano al medio ambiente ha sido reconocido por el Convenio de Aarhus, el derecho de la UE y la legislación española.
- El objetivo más importante del Convenio de Aarhus es proporcionar una protección judicial real y efectiva.
- La UE y el Estado español han reconocido este principio de protección judicial real y efectiva, pero no lo han desarrollado de forma satisfactoria.