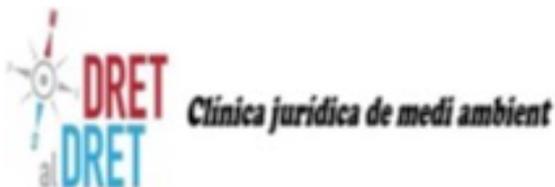


PRINCIPALES RETOS DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN MEDIO AMBIENTE EN EL ESTADO ESPAÑOL

Dr. Alexandre Peñalver i Cabré
Universitat de Barcelona

2/5/2023



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

EUEL  Jean Monnet Chair on
European Union
Environmental Law

 UNIVERSITAT DE
BARCELONA

 European
Commission

Contenido

1. Fundamentos de la tutela judicial del medio ambiente
2. Los tres recursos judiciales del Convenio de Aarhus y su recepción en el Derecho español
3. Capacidad para ser parte y capacidad procesal.
4. Legitimación.
5. Limitaciones económicas.
6. Pretensiones.
7. Medidas cautelares.
8. Ejecución de sentencias

1. Fundamentos de la tutela judicial del medio ambiente

- **Derecho constitucional al medio ambiente (CE).**
 - Derecho o interés legítimo colectivo (art. 45.1 CE) y principio rector de los poderes públicos como interés público ambiental (art. 45.2 y 9.2 CE).
- **Derechos estatutarios al medio ambiente (EA).**
 - Derecho o interés legítimo colectivo (art. 27 EAC) y principio rector de los poderes públicos como interés público ambiental (art. 46 EAC).
- **Reconocimiento legislativo específico de la dual naturaleza subjetiva y objetiva del derecho humano al medio ambiente** (Ley 27/2006, de 18 de julio, por la cual se regulan los derechos de acceso a la información ambiental, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente).
 - Interés legítimo colectivo (art. 2.2.a y 20).
 - Mal denominada “acción popular” (art. 22 y 23).
- El acceso a la justicia para la protección del medio ambiente para garantizar la **aplicación de la legislación ambiental** (Ley 27/2006).

1. Fundamentos de la tutela judicial del medio ambiente

➤ Principio de protección real y efectiva

➤ Convenio de Aarhus.

➤ Constitución española.

➤ Derecho a la tutela judicial efectiva de derechos e intereses legítimos (art. 24.1).

➤ Mandato general de participación real y efectiva (art. 9.2).

➤ Control judicial pleno de legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1).

➤ Normativa de adaptación al Convenio de Aarhus.

➤ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la cual se regulan los derechos de acceso a la información ambiental, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

1. Fundamentos de la tutela judicial del medio ambiente

- **La Ley 27/2006: una oportunidad perdida para modernizar la justicia en medio ambiente**
 - El peso de la **tradicional concepción revisora** del control contencioso administrativo y su inadecuación para la protección del medio ambiente en los casos de inactividad y actuación material administrativa.
 - Casi total **remisión a la LJCA**.
 - **Pocas novedades** concretas para la tutela judicial ambiental:
 - Ampliación de la legitimación mediante una mal denominada “acción popular” de determinadas ONGs.
 - Ampliación de la asistencia jurídica gratuita a estas ONGs.
 - **Visión reducida de la tutela judicial a la legitimación** y olvido de otros aspectos centrales de la tutela judicial: pretensiones, medidas cautelares, ejecución de sentencias, etc.

2. Los tres recursos judiciales del Convenio de Aarhus y su recepción en el Derecho español

2.1 Para la tutela del derecho de acceso a la información ambiental

➤ Normativa.

- Art. 9.1 Convenio de Aarhus.
- Art. 6 Directiva 2003/4.
- Art. 20 Ley 27/2006

➤ **Art. 20 Ley 27/2006**

➤ **Remisión a los recursos administrativos y al contencioso-administrativo.**

- Cumple formalmente los requisitos de los recursos administrativos de rapidez, gratuidad (o poco oneroso) y efectos vinculantes de las resoluciones.
- Los recursos administrativos no cumplen los requisitos de efectividad, objetividad y equitatividad.
- La tutela judicial debe ser la última *ratio*.
- ¿Aplicación de la reclamación prevista en la legislación de transparencia administrativa?

➤ **Reclamación administrativa.**

2. Los tres recursos judiciales del Convenio de Aarhus y su recepción en el Derecho español

2.2 Para impugnar la legalidad de cualquier decisión, acción u omisión administrativa

- **Inadecuación del Derecho español (art. 20 Ley 27/2006)**
 - Remisión a los recursos administrativos y al contencioso-administrativo.
 - Limitaciones
 - Sólo vulneraciones procedimentales (derechos de participación) y no las vulneraciones materiales.
 - Sólo actos y omisiones y no las actuaciones materiales.
 - Sólo autorizaciones ambientales u otras decisiones con declaración de impacto ambiental.

2. Los tres recursos judiciales del Convenio de Aarhus y su recepción en el Derecho español

2.3 Para aplicar la legislación ambiental

➤ **Art. 22 y 23 Ley 27/2006**

- La mal denominada “acción popular” de determinadas personas jurídicas sin ánimo de lucro contra actos o omisiones de autoridades públicas que vulneren normas ambientales sobre materias mencionadas en el art. 18.1.

➤ **Inadecuación con Aarhus**

- No legitimación activa del público: sólo de determinadas ONGs ambientales.
- No legitimación pasiva de autoridades públicas y privados: sólo autoridades públicas.
- No frente incumplimientos de la legislación ambiental: sólo determinadas normas ambientales.
- No recurso objetivo para la aplicación de la legislación ambiental en casos de inactividad administrativa: sólo flexibilización de la legitimación.

➤ **Interpretación conforme a nuestro sistema constitucional, legal y jurisprudencial de la legitimación**

- No puede excluir la legitimación por interés legítimo colectivo.
- No es una legitimación por acción popular.
- Es una legitimación por habilitación legal que no excluye las anteriores legitimaciones.

3. Capacidad para ser parte y capacidad procesal

- **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 o usuarios**).
- 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 interés en materia de transparencia pública.

3. Capacidad para ser parte y capacidad procesal

- ¿La **naturaleza** como sujeto de derechos?

[Ley española 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca](#)



4. Legitimación

4.1 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).

4.2 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).

4.3 Legitimación penal ambiental

- Ministerio Fiscal.
- Acusación popular por la ciudadanía.
- Acusación particular por ONGs.

4. Legitimación

4.4 Legitimación contencioso-administrativa ambiental subjetiva

- **Intereses legítimos colectivos** (art. 19.1.a LJCA)
 - Noción constitucional de interés legítimo colectivo (TC y TS).
 - Legitimación de **ONG de protección ambiental**: sin ánimo de lucro, finalidades estatutarias de protección del medio ambiente y test del perjuicio o ventaja de la resolución judicial a dichas finalidades estatutarias.
 - Necesidad de normalizarla en todos los ámbitos ambientales (en especial, sanciones administrativas y contratación pública).
 - ¿Ampliación a las personas físicas?

4. Legitimación

4.4 Legitimación contencioso-administrativa ambiental objetiva

- **Acción popular o pública** (art. 19.1.h LJCA)
 - Cualquier ciudadano para la defensa de la legalidad ambiental y sin necesidad de alegar ningún derecho o interés legítimo.
 - Reconocimiento por Ley específica: crítica a la STC 15/2021 por limitarla a la Ley estatal.

- **Habilitación legal** (art. 19.1.b LJCA)
 - Determinadas entidades para la defensa de los intereses colectivos ambientales y sin necesidad de alegar ningún derecho o interés legítimo.
 - Reconocimiento por Ley específica (art. 22 y 23 Ley 27/2006) y no excluye la legitimación subjetiva por interés legítimo colectivo ambiental.

- **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.
 - Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (DA 8).

5. Limitaciones económicas

5.1 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.

5. Limitaciones económicas

5.2 Aarhus

- **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).

5.3 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).

5. Limitaciones económicas

5.4 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).

5.5 Legislación

- **Olvido casi total de las exigencias para superar las limitaciones económicas en medio ambiente (Ley 27/2006):** sólo derecho a la asistencia jurídica gratuita.
- **Inadecuación para la defensa ambiental de la regulación del derecho asistencia jurídica gratuita (Ley 1/1996).**

5. Limitaciones económicas

5.6 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:

- 16.800 € (1 persona).
- 21.000 € (hasta 3 personas).
- 25.200 € (a partir de 4 personas).

➤ **Personas jurídicas sin ánimo de lucro**

- Asociaciones declaradas de utilidad pública y Fundaciones que no superen 25.200 €.
- 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.

5. Limitaciones económicas

5.6 Mecanismos legales para superar estas limitaciones económicas

➤ Insuficiencias del derecho a la asistencia jurídica gratuita

➤ Por Ley

- Para algunas ONGs ambientales (Ley 27/2006).
- ATS de 13 de marzo de 2019 (núm. recurso 42/2017): derecho a la asistencia jurídica gratuita de una ONG ambiental, libre elección de abogado y no exigibilidad del importe de las costas.



5. Limitaciones económicas

5.6 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 solo en algunos casos: acción vecinal, legislación de costas y de patrimonio de las administraciones públicas y Ley del Mar Menor..
- Eliminación de **Procuradores**
 - Resolución Comité de Cumplimiento de 18 de junio de 2010 sobre autorización de una refinería –caso Almendralejo- (ACCC/C2009/36).

6. Pretensiones

6.1 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.

6.2 Pretensiones ambientales en el contencioso administrativo

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

6. Pretensiones

6.3 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 contrario en derecho") y de condena ("se ordene el cese de dicha actuación").
 - Pretensiones del art. 31.2 LJCA (art. 32.2 LJCA).

6. Pretensiones

6.4 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).

6. Pretensiones

6.5 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.

6. Pretensiones

6.6 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
- **La 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

6. Pretensiones

6.7 Las relaciones jurídicas multilaterales en medio ambiente 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 a 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.

6. Pretensiones

Legitimación amplia para sanciones administrativas en medio ambiente, pero falta de pretensiones efectivas

- STS de 7 de julio de 2017 (RCA 1783/2015): legitimación y pretensiones de la Fundación Océana en materia sancionadora ambiental



7. 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.
- Un buen ejemplo: STS de 21 de octubre de 2010 (RCA 3110/2009) de tutela cautelar ambiental frente a la ampliación de un puerto de interés general.

8. 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**.
- **Sustitución judicial del fallo por equivalente ecológico** en caso de no ejecución en sus propios términos.
- **Reforzar los medios de ejecución forzosa** en medio ambiente.

8. Ejecución de sentencias

- **Derribo total de las construcciones e instalaciones complejo recreativo y residencial de Valdecañas. STS 162/2022:** razones socioeconómicas o de grave trastorno a la Hacienda Pública no justifican la ejecución parcial de sentencias en medio ambiente.



8. Ejecución de sentencias



No derribo del Hotel Algarrobico tras 20 años.

STS 1682/2022 de 19 diciembre (Sección 5^a).

Conclusiones

- El acceso a la justicia es un mecanismo para la protección del derecho humano al medio ambiente y la aplicación de la legislación ambiental.
- El principio de protección judicial real y efectiva del medio ambiente está reconocido en el Derecho de la UE y del Estado español.
- Pero este principio de protección judicial real y efectiva del medio ambiente no ha sido desarrollado de forma satisfactoria en la legislación de la UE y del Estado español.

Muchas gracias por vuestra atención

