

Alba Terán Gifra

**EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE EN
ESPAÑA: ANÁLISIS COMPARADO CON CHILE Y ECUADOR**

TRBAJO DE FIN DE GRADO

dirigido por la Dra. Aitana de la Varga Pastor

Grado en Derecho



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona

2014

ÍNDICE

ABREVIATURAS	3
1. INTRODUCCIÓN	4
2. MARCO JURÍDICO GENERAL SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.	6
2.1 Ámbito Internacional	6
2.1.1 El Convenio de Aarhus	11
2.2 Ámbito de la Unión Europea	15
a) Antecedentes al Convenio de Aarhus	15
b) Actualidad en la Unión Europea	16
2.3 Ámbito interno	23
2.3.1. La Constitución Española	23
2.3.2. La Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente	26
a) Antecedentes a la Ley 27/2006 de 18 de julio	26
b) Estructura de la Ley 27/2006 de 18 de julio	27
c) El acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos ambientales	27
d) El derecho al medio ambiente como derecho fundamental	31
e) El acceso a la justicia gratuita	33
f) Legitimación activa en materia de medio ambiente ante los tribunales	35
g) Requisitos para actuar ante los tribunales	41
2.3.3. Leyes autonómicas que reconocen la acción popular	45
a) Introducción	45

b) Leyes autonómicas que reconocen la acción popular respecto los recursos administrativos y ante los jueces y tribunales.....	47
c) leyes autonómicas que reconocen la acción popular únicamente en el ámbito administrativo	52
3. ANÁLISIS COMPARADO DE LA REGULACIÓN DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL EN ESPAÑA CON CHILE Y ECUADOR.....	56
3.1 Introducción	56
3.2 Acceso a la justicia en Chile	56
3.2.1 Tribunales Ambientales Chilenos	58
3.3 Constitución Ecuatoriana	62
3.3.1 Acceso a la justicia en Ecuador	62
4. CONSIDERACIONES FINALES	67
5. ANEXOS	71
6. BIBLIOGRAFÍA.....	75

ABREVIATURAS

AJA	– Asociación para la Justicia Ambiental
CCAA	– Comunidades Autónomas
CE	– Constitución Española
LJCA	– Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LOPJ	– Ley Orgánica del Poder Judicial
ONU	– Organización de las Naciones Unidas
ONG	– Organización No Gubernamental
OCDE	– Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
TC	– Tribunal Constitucional
TJUE	– Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TEDH	– Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TSJ	– Tribunal Superior de Justicia

1. INTRODUCCIÓN

El medio ambiente se encuentra reconocido por la Constitución Española en el artículo 45, donde se establece que todos tenemos derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona así como el deber a conservarlo. Además, impone a los poderes públicos velar por la utilización racional de los recursos naturales así como proteger y mejorar el medio ambiente. Si esto no se cumple se establecen sanciones penales o administrativas y también la obligación de reparar el daño causado. Vemos por lo tanto, que la Constitución prevé la obligación de proteger el medio ambiente, lo que llevará a que se pueda acceder a la justicia para conseguir este fin.

En relación con el acceso a la justicia en materia ambiental hay que tener presente el gran papel que ha tenido el Convenio de Aarhus, donde se regula por primera vez de forma detallada el acceso a la justicia para los estados partes de éste.

Además, tanto la legislación europea, como la española se han basado en este Convenio de Aarhus, al cual dedicaremos un apartado por su gran relevancia en tanto que regula el acceso a la justicia. Sin embargo, en la legislación europea no hay una directiva que regule en concreto el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Por lo que respecta a la legislación española, se ha regulado el acceso a la justicia en materia ambiental en la actual Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Sin embargo, el reconocimiento que esta ley dedica al acceso a la justicia en materia ambiental ha sido discutido por parte de la doctrina, sobre todo por lo que respecta a la acción popular y los requisitos que impone. También hay que tener en cuenta que las diferentes comunidades autónomas del territorio español han regulado sobre la protección del medio ambiente y las acciones que se pueden llevar a cabo para defenderlo.

Por otro lado, en relación con la parte del trabajo dedicada al análisis comparado con otros ordenamientos jurídicos, hemos considerado oportuno mencionar Sudamérica y la gran evolución en materia de protección ambiental que han experimentado sus ordenamientos jurídicos en los últimos años. Concretamente nos hemos detenidos en el análisis de las legislaciones de Chile y de Ecuador, ya que en Chile, con su entrada en la OCDE y convirtiéndose en el primer país sudamericano que accede a ésta, ha reconocido en su legislación, la creación de los Tribunales Ambientales especializados

únicamente en materia medio ambiental, destacando así la gran importancia que se le da al medio ambiente en este país y lo importante que es protegerlo. Por su parte Ecuador, en su Constitución del 2008 por primera vez en el mundo se reconoce la naturaleza y por ende el medio ambiente como sujeto de derechos, una gran novedad que puede servir de precedente para las demás constituciones del mundo y la cual puede cambiar el modo de entender el acceso a la justicia, ya que no solo se protegen los propios intereses de la persona respecto con el medio ambiente, sino que también sería posible defender el medio ambiente en sí. Sin embargo esta novedad no está exenta también de problemas.

La metodología utilizada para realizar este trabajo ha consistido en la consulta de diferentes manuales y diversos artículos doctrinales de diferentes revistas ambientales, los cuales tratan más a fondo la actualidad del acceso a la justicia en materia ambiental, así como la consulta de jurisprudencia relevante sobre la materia.

El trabajo se estructura del siguiente modo: analizar el marco jurídico general sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, tanto en el ámbito internacional, europeo como nacional, describiendo cada texto internacional, directiva y ley sobre la materia objeto del trabajo hasta llegar a la normativa. Se han tratado también los problemas entorno a esta materia. Asimismo se han analizado las diferentes controversias que se reflejan en la doctrina y en la jurisprudencia a nivel nacional. Además se ha considerado oportuno conocer de primera mano la opinión de profesionales del derecho que lidian cada día con esta materia como son los abogados a los que se les ha enviado un cuestionario, para complementar toda esta información, y saber sobre todo como se encuentra actualmente la situación para el acceso a la justicia ambiental. Por último, hemos querido hacer un análisis comparado de Chile y Ecuador con España e intentar contrastar la situación actual que hay en estos países con España.

2. MARCO JURÍDICO GENERAL SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.

2.1 Ámbito Internacional

La Declaración de Estocolmo de 1972, que surgió de la “Conferencia Internacional sobre el Medio Humano” llevada a cabo por las Naciones Unidas, trata por primera vez, entre otros aspectos, la importancia de la información y participación pública en asuntos ambientales, como establece el punto 7 de la misma. ¹ Este evento convirtió la protección del medio ambiente en un tema de relevancia a nivel internacional y reunió tanto a países desarrollados como en desarrollo. Esta Declaración de Estocolmo está compuesta por 26 Principios y un plan de acción y 10 recomendaciones,² de los cuales en atención al objeto del trabajo, cabe destacar el principio 1 y el 19:

“Principio 1. El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el "apartheid", la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.”³

En este principio observamos como el hombre tiene el derecho fundamental de el disfrute de la vida adecuadas en un medio de calidad para poder llevar una vida digna y disfrutar de bienestar, así como la obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.

“Principio 19. Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida

¹ “7. Para llegar a esta meta será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común”. Declaración de Estocolmo de 1972.

² La conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. United Nations Environment Programme.

³ Declaración de Estocolmo sobre el medio humano (1972)

atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.”⁴

En este principio decimonoveno ya se hace mención a la educación ambiental para obtener una opinión pública bien informada, y también se habla de los medios de comunicación para la protección ambiental.

Un segundo texto internacional a destacar es la “Carta Mundial de la Naturaleza” elaborada el 28 de octubre de 1982 durante la sesión plenaria de la Asamblea General de la ONU en su Resolución 37/7. En ésta encontramos hasta 24 puntos que tratan sobre principios generales, funciones y aplicación de estos puntos, que llevarán a cabo las Naciones Unidas. Entre estos puntos cabe destacar el punto 15, 16 y 23⁵, ya que en éstos, podemos observar como se sigue insistiendo en la educación ambiental y se expresan las ideas de difusión de la información y educación ecológica. También se hace mención a la conservación de la naturaleza, pensando ya en generaciones futuras, y el modo en el que se puede llegar a conseguir este objetivo. Por último, asimismo en el punto 22 hay que destacar que toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o

⁴ Declaración de Estocolmo sobre el medio humano (1972)

⁵ 15. Los conocimientos relativos a la naturaleza se difundirán ampliamente por todos los medios, en especial por la enseñanza ecológica, que será parte de la educación general.

16. Toda planificación incluirá, entre sus elementos esenciales, la elaboración de estrategias de conservación de la naturaleza, el establecimiento de inventarios de los ecosistemas y la evaluación de los efectos que hayan de surtir sobre la naturaleza las políticas y actividades proyectadas; todos los elementos se pondrán en conocimiento de la población recurriendo a medios adecuados y con la antelación suficiente para que la población pueda participar efectivamente en el proceso de consultas y de adopción de decisiones al respecto.

23. Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.

deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.

En el ámbito de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, cabe destacar el Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo hecho en Espoo (Finlandia) en 1991, que prevé en sus artículos 2 y 4 disposiciones sobre la información y participación del público. Así como el Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales y el Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, ambos realizados en Helsinki en 1992 los cuales regulan la información y participación del público.

Pero no será hasta la Conferencia de Río de 1992 sobre desarrollo y medio ambiente, donde no se hará referencia al acceso a la justicia ciudadana en materia de medio ambiente. Así pues, en la Declaración de Río, en su Principio 10 in fine, observamos como proclama los derechos de información, participación pública y acceso a la justicia ciudadana:

“Principio 10. [...] Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinente.”

Es necesario referirnos también a los otros dos pilares que acompañarán a nuestro trabajo, ya que como manifiestan RAZQUIN y RUIZ DE APODACA, “el reconocimiento conjunto de los tres pilares o derechos (información, participación y justicia ambientales) muestra su indisoluble unión e interconexión en cuanto integran la denominada “democracia ambiental” para contribuir a un desarrollo más efectivo, saludable y justo”.⁶

Este Principio 10, que se concreta en la Agenda 21⁷ llevada a cabo por los países que

⁶ Razquin Lizarraga, José Antonio; Ruiz de Apocada, Ángel. *Información, Participación y justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006 de 18 de julio*. Pamplona: Aranzadi, 2007. Pág.46.

⁷ Agenda 21 “tiene su origen en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Entre otros instrumentos, en el marco de esta Conferencia internacional, se adoptó la Agenda 21 (“Programa Global para el Desarrollo sostenible en el

formaron parte de la Conferencia de Río, reitera la participación del público en la adopción de decisiones y justicia ambiental, la importancia decisiva de la participación efectiva de todos los grupos sociales para el cumplimiento eficaz del Programa 21 y el fomento de la educación, la captación y la toma de conciencia, así como la información para la toma de decisiones.⁸

Aunque la Declaración de Río no tenga un carácter jurídicamente vinculante, si que influyó, tal y como manifiestan RAZQUIN Y RUIZ DE APODACA, en los posteriores convenios internacionales que fueron surgiendo sobre materia de protección ambiental, los cuales incorporaban las exigencias de información, participación y justicia en materia ambiental previstos en esta Declaración⁹. De aquí que surjan de manera coetánea a la Declaración de Río diferentes convenios, como son la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre diversidad biológica.

El primero de ellos, la Convención Marco de las Naciones Unidas, se aprobó en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y establece compromisos de “publicidad y actualización de programas y de promoción y apoyo de la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible en ese proceso, incluida la de las organizaciones no gubernamentales” (art. 4). En su artículo 6, hace referencia al acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos; a la participación del público en el estudio del cambio climático y sus efectos; y a la elaboración de las respuestas adecuadas.

El segundo convenio mencionado, Convenio sobre diversidad biológica, se llevó a cabo en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. En su artículo 13 regula la educación y

s. XXI”), que constituye un instrumento de carácter no vinculante en el cual se recoge un plan de acciones dirigido a la comunidad internacional que detalla un amplio conjunto de acciones en todos los ámbitos para alcanzar el desarrollo sostenible del planeta”. Casado Casado, Lucía. *Medi ambient i ens locals*. Rubí: Cedecs: Associació Catalana de Municipis i Comarques, 2008 pág. 63.

⁸ Borràs Pentinat Susana; Pigrau Solé Antoni. Diez años del Convenio de Aarhus, sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En Pigrau Solé, Antoni (dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008. Pág. 25.

⁹ Razquin Lizarraga, José Antonio; Ruiz de Apodaca, Ángel. *Información, Participación y justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006 de 18 de julio*. Pamplona: Aranzadi, 2007. Pág.46.

conciencia ambientales. Por otra parte, su artículo 14 hace referencia a la evaluación del impacto y reducción al mínimo impacto adverso, además del establecimiento de procedimientos apropiados con la participación del público.

Por último, hay que hacer mención también a la Cumbre de Johannesburgo, llevada a cabo el 26 de agosto del 2002 en el *Sandton Convention Centre*, a las afueras de Johannesburgo. Se celebró con el objetivo de que, después de 10 años de la Cumbre para la Tierra de 1992, los dirigentes adoptasen medidas concretas e identificasen objetivos cuantificables para una mejor ejecución del Programa 21.¹⁰ La Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, surgida de esta convención, de 4 de septiembre de 2002, señala en su punto 26 que “el desarrollo sostenible exige una perspectiva a largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas, la adopción de decisiones y la ejecución de actividades a todos los niveles” y el compromiso de fortalecer y mejorar la gobernanza en todos los planos para lograr la aplicación efectiva del Programa 21, los objetivos de desarrollo del Milenio y el Plan de Aplicación de Decisiones de la Cumbre¹¹. Además en su punto 139 letra g) establece como objetivo “fomentar la participación efectiva de la sociedad civil y otros participantes en la ejecución del Programa 21 y promover la transparencia y la participación del público en general”.

Es necesario en este punto destacar el documento más reciente que surgió de la Conferencia Río+20 que hace referencia al nombre abreviado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 2012. Esta cumbre se llevó a cabo veinte años después de la Cumbre de la Tierra en Río en 1992, anteriormente mencionada, que volvió a reunir a gobiernos, instituciones internacionales y grupos importantes para acordar una serie de medidas que permitan reducir la pobreza, mientras que se promociona la existencia de empleos decentes, energía limpia y un uso más sostenible y equitativo de los recursos. En la Declaración fruto de dicha conferencia, que recibe el nombre “El futuro que queremos”,

¹⁰ Naciones Unidas. *Cumbre de Johannesburgo 2002* [En línea]. Sección de Tecnología de la Información del Departamento de Información Pública. [Fecha de consulta: 7-04-2014] <<http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/basicinfo.html>>

¹¹ Se encuentra mencionado en el punto 6 de la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible

se reafirma la necesidad de fortalecer la gobernanza ambiental internacional en el contexto del marco institucional para el desarrollo sostenible a fin de promover la integración equilibrada de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible, así como la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas. Los gobiernos se comprometen a seguir examinando periódicamente el cambiante entorno de la Tierra y sus efectos sobre el bienestar de los seres humanos, y en este sentido se acogen a las iniciativas como el proceso de Perspectivas del Medio Ambiente Mundial¹², documento cuyo objetivo es reunir información y evaluaciones del medio ambiente y crear capacidad nacional y regional para facilitar la adopción de decisiones informadas. En el punto 99 de la Declaración “El futuro que queremos” se establece lo siguiente:

*“Alentamos a que se adopten medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en los asuntos ambientales, según proceda”*¹³

Podemos observar que a partir de la Conferencia de Rio de 1992 hasta día de hoy, mediante los diferentes convenios en el ámbito internacional ya se habla sobre que los Estados lleven a cabo medidas para promover estos tres pilares, entre los que se encuentra el acceso a la justicia en materia ambiental. Concretamente hay que destacar el Convenio de Aarhus de 1998 que trata el acceso a la justicia en materia ambiental. Por este motivo hemos considerado oportuno abordarlo a continuación con detenimiento.

2.1.1 El Convenio de Aarhus

El conocido como Convenio de Aarhus surge por influencia de los textos internacionales anteriormente mencionados, sin tener en cuenta el último de la Conferencia Rio+20, por motivos temporales. Este Convenio tiene como objetivo

¹² “Perspectivas del Medio Ambiente Mundial” es un informe que se realiza periódicamente con el objetivo de revisar el estado, tendencias y perspectivas ambientales globales. Asimismo, estudia opciones de políticas exitosas y resalta acciones relacionadas con el desarrollo sostenible que pueden tomar tanto los países, como la comunidad internacional.

¹³ Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012. 66/288. *El futuro que queremos*.

desarrollar el principio 10 de la Declaración de Río 1992 para regular de forma general y vinculante la información, participación y justicia ambiental. El camino para llevar a cabo éste, surge en el proceso de “Medio Ambiente para Europa”, el cual es un marco multilateral informal creado en 1991 bajo la supervisión de la Comisión Económica para Europa de la Organización de las Naciones Unidas para promover la protección del medio ambiente en los países de Europa Central y Oriental¹⁴, y también de las Conferencias de las Partes del Convenio de Espoo, donde se inician los trabajos de redacción de dicho texto. Cabe destacar el especial impulso llevado a cabo por las Directrices de la Comisión Económica para el acceso a la información sobre el medio ambiente y la participación del público en la toma de decisiones en materia medioambiental, aprobadas en la Tercera Conferencia Ministerial sobre “Medio Ambiente para Europa” realizadas en Sofía en 1995. Aún así, no es hasta la Cuarta Conferencia Ministerial llevada a cabo en Aarhus (Dinamarca) de 25 de junio de 1998 donde se adoptó el “Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, conocido también como Convenio de Aarhus. Éste entro en vigor el 30 de octubre de 2001, siendo ratificado por la Unión Europea mediante Decisión del Consejo 2005/370/CE de 17 de febrero de 2005 y por España el 29 de diciembre de 2004.

Según la doctrina ya citada, el Convenio supone un gran avance en el camino hacia la democracia ambiental, en relación con la información, participación pública y acceso a la justicia en relación con asuntos ambientales, siendo un texto clave en el panorama mundial por la significación global del Convenio que desarrolla el principio 10 de la Declaración de Río de 1992.¹⁵

Este Convenio, en su artículo 3.5, establece que “las partes firmantes podrán aplicar otras medidas diferentes a las previstas en el convenio, siempre y cuando garanticen un acceso más amplio a la información, una mayor participación del público en la toma de decisiones y un acceso más amplio a la justicia en materia medioambiental”.

Por lo tanto, vemos como el Convenio de Aarhus consiste en un texto jurídico de

¹⁴ *Comunicación de la Comisión, de 21 de mayo de 2007, sobre la cooperación de la Comisión con el proceso «Medio ambiente para Europa» tras la Conferencia Ministerial de Belgrado de 2007.*

¹⁵ Razquin Lizarraga, José Antonio; Ruiz de Apodaca, Ángel. *Información, Participación y justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006 de 18 de julio.* Pamplona: Aranzadi, 2007. Pág.53.

mínimos en estos ámbitos, que será implantado por las partes las cuales pueden mejorar lo que establece este Convenio, pero siempre respetando estos mínimos que establece el Convenio.

El objetivo principal del convenio viene fijado en su artículo 1 cuando afirma que:

“A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio”.

En este precepto se hace referencia al derecho a vivir en un medio ambiente que permita garantizar la salud y bienestar de todas las personas, pensando en el futuro de este derecho haciendo mención a las generaciones futuras y no solo a las presentes. Para conseguir este derecho establece que cada estado parte firmante de este convenio, tendrá que garantizar el derecho de los ciudadanos al 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. Estos tres derechos se conocen como los tres pilares del convenio de Aarhus, siendo el último, sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente, el objeto de nuestro trabajo.

Es el artículo 9 del Convenio el que se refiere al acceso a la justicia, el cual consta de diversos apartados.

En el primer apartado del citado artículo, se establece que toda persona que vea que su solicitud de información, en aplicación del artículo 4 del mismo convenio, no haya sido atendida, haya sido rechazada de manera ilícita, en todo o en parte, no haya obtenido una respuesta suficiente o no haya recibido el tratamiento que establece el artículo 4, podrá presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley. Además, también establece que este recurso ante un órgano judicial al cual puede acceder una persona, tiene que ser un acceso a un procedimiento rápido, que sea gratuito o poco oneroso.

En el segundo apartado se hace referencia a la legitimación que tiene el público

interesado. Por “público interesado” se entiende, siguiendo el artículo 2.5 del Convenio de Aarhus, *“el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones.”* Es decir, tanto las personas físicas o jurídicas que se puedan ver afectadas, así como las organizaciones no gubernamentales que tienen como objetivo la protección del medio ambiente cumpliendo los requisitos que establezca cada ley interna, ya que por “público”, siguiendo el artículo 2.4 del Convenio, se entiende que es una o varias personas físicas o jurídicas, pero también las asociaciones o organizaciones constituidas por esas personas. Teniendo en cuenta esto, el artículo 9.2 establece que éstas podrán interponer recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial, siempre que tengan un interés suficiente o invoquen la lesión de un derecho, que se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno. Además, establece que no se excluye la posibilidad de presentar un recurso preliminar ante una autoridad administrativa ni tampoco exime de la obligación de agotar las vías de recurso administrativo antes de iniciar un procedimiento judicial cuando el derecho interno así lo imponga.

El tercer apartado establece además que cada estado firmante del convenio velará por los miembros del público, que reúnan los criterios previstos por su derecho interno, para que 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. En relación con este artículo 9.3 del Convenio de Aarhus, es preciso mencionar la actual Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 8 de marzo de 2011, C-240/09, cuestión judicial planteada por un tribunal eslovaco. Éste se pregunta si el art. 9.3 del Convenio de Aarhus tiene efecto directo cuando se refiere a procedimientos administrativos y judiciales que se pueden entablar para impugnar acciones u omisiones de autoridades distintas a las instituciones de la comunidad europea. A esta concreta cuestión el Tribunal de justicia de la unión europea responde negativamente, afirmando tal y como expone ORTEGA, que tales disposiciones no contienen ninguna obligación clara y precisa que determine directamente la posición jurídica de los particulares. Asimismo pone de manifiesto en su contestación que los efectos de dicha disposición están supeditados a la aprobación por parte de cada uno de los Estados miembros de una regulación procesal nacional que “garantice la tutela de los derechos que el

ordenamiento de la Unión ofrece a los justiciables”.¹⁶

Finalmente, el Convenio establece que los procedimientos deberán ofrecer recursos suficientes, efectivos y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos, sin que su alto coste sea prohibitivo. También hace mención a las decisiones adoptadas, las cuales deberán ser por escrito y ser accesibles al público. Y por último, establece que cada parte firmante del convenio tendrá que informar al público la posibilidad que tienen de iniciar procedimientos de recurso administrativo o judicial, así como establecer mecanismos de asistencia apropiados encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia.

Por lo tanto, se puede observar como el Convenio de Aarhus prevé una legitimación amplia para acceder a la justicia sin imponer ningún requisito más que el verse afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental. Así como también hace mención a que se ofrezcan recursos para poder acceder a la justicia a las personas legitimadas para que no se vean privadas de poder acceder a la justicia.

2.2 Ámbito de la Unión Europea

a) Antecedentes al Convenio de Aarhus

En la Unión europea, con anterioridad al Convenio de Aarhus, ya se recogían algunos derechos reconocidos en este Convenio. En la Directiva 82/501/CEE del Consejo de 24 de junio de 1982 sobre riesgos y accidentes graves en determinadas actividades industriales, se regulaba el primer pilar sobre acceso a la información ambiental, la cual posteriormente fue substituida por la Directiva 96/82/CE del Consejo de 9 de diciembre de 1996 relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. También hay que destacar, en relación con este mismo pilar, la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.

Respecto al segundo pilar, sobre participación pública en materia de medio ambiente encontramos la Directiva 85/337/CEE del Consejo de 27 de junio de 1985 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el

¹⁶ Ortega Bernardo, Julia. ¿Quién ha apostado por la efectiva implantación del derecho de acceso a la justicia a favor de las organizaciones no gubernamentales en defensa del medio ambiente? *Actualidad jurídica ambiental*, 2011.

medio ambiente. Así como la Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación.¹⁷

Por último, por lo que respecta al tercer pilar, el cual es objeto de estudio en este trabajo, se comentará en el siguiente apartado ya que en la actualidad no encontramos ninguna Directiva que lo regule.

b) Actualidad en la Unión Europea

Actualmente, el primer pilar sobre información ambiental se encuentra regulado por la Directiva 2003/4/CE sobre derecho a la información ambiental, y el segundo pilar, sobre la participación pública, en la Directiva 2003/35/CE. Pero actualmente no se establece nada sobre el tema del cual es objeto el presente trabajo, el acceso a la justicia, regulándose así únicamente dos de los tres pilares básicos que prevé el Convenio,

Aún así, en relación al llamado tercer pilar, acceso a la justicia, la Comisión Europea presentó una propuesta de Directiva sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente a finales del 2003.¹⁸ En esta propuesta de Directiva se define un grupo de requisitos mínimos para el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales en materia de medio ambiente incorporando así el tercer pilar del Convenio de Aarhus, tal y como establece el artículo 1 de la Directiva. No obstante, esta propuesta aún no ha sido aprobada, y parece que no lo llegará a serlo en un futuro después de más de diez años de su presentación, debido a las reticencias de los Estados miembros, donde algunos consideran que determinados aspectos de la propuesta sobre el acceso a la justicia afectan directamente a sus competencias y que deben mantenerse en el ámbito de sus propias legislaciones, tal y como se establece en los resultados de las consultas con las partes interesadas realizado por la Propuesta de Directiva y como manifiestan algunos autores, por ejemplo GRACÍA MACHO¹⁹. Hasta el momento solo ha sido objeto de lectura en 2004 por el Parlamento Europeo y de un dictamen del Consejo

¹⁷ Razquin Lizarraga, José Antonio; Ruiz de Apodaca, Ángel. *Información, Participación y justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006 de 18 de julio*. Pamplona: Aranzadi, 2007. Pág.59.60.

¹⁸ *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente / COM/2003/0624 final 24/10/2003*

¹⁹ García Macho, Ricardo. *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público*. INAP, 2011. Pág. 247 .

Económico y Social el 29 de abril de 2004.²⁰

Desde nuestro punto de vista, consideramos que los Estados miembros de la Unión Europea deberían aprobar esta propuesta de Directiva en un futuro, ya que es necesario disponer de un instrumento legal europeo que establezca un marco común de normas aplicables de forma uniforme a todos los Estados miembros, tal y como establece esta propuesta en su exposición de motivos. Vemos que actualmente existe una situación desigual entre los Estados miembros en cuanto al cumplimiento del Derecho medioambiental. A modo de ejemplo hay que destacar que en la normativa Alemana actualmente no se prevé un amplio acceso a la justicia en materia medioambiental a las asociaciones ambientales²¹. En cambio, en nuestra legislación estatal sí que se prevé la posibilidad de ser parte a las asociaciones ambientales siempre que cumplan los requisitos que prevé nuestra legislación, a los que nos referiremos más adelante.

A pesar de ser una propuesta consideramos necesario hacer referencia a su contenido. Especialmente al artículo 4, donde reconoce la capacidad procesal a las "entidades habilitadas" aunque sin llegar a reconocer una acción popular. Esto llevaría al reconocimiento de la capacidad procesal a determinados grupos o entidades, a los que no se les exigiría tener un interés ni invocar la vulneración de un derecho. Por lo tanto, creemos que es necesario que este tercer pilar, reconocido por el Convenio de Aarhus y el cual fue firmado por la Unión Europea en 1998, necesita de una Directiva que vincule a todos los Estados miembros para que finalmente se pueda intentar conseguir un acceso a la justicia en materia ambiental de manera igualitaria en todos los estados miembros de la Unión Europea.

Hay que tener presente que aunque no exista esta directiva que regule el acceso a la justicia, se siguen aplicando con carácter general las normas relativas al control de la aplicación del derecho comunitario por parte de los Estados miembros, es decir, la aplicación del recurso por incumplimiento regulado en los artículos 258 y 259 del TFUE. Sin embargo, los particulares no tienen legitimación para interponer un recurso de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ya que esa potestad solo la tienen la Comisión y los Estados miembros.²² Otra posibilidad para proteger los

²⁰ CESE/2004/667

²¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) asunto Trianel (C-115/09), de 12 de mayo de 2011

²² Artículos 258 y 259 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

derechos de los particulares derivados de la normativa comunitaria ambiental sería la cuestión prejudicial, donde las jurisdicciones nacionales pueden plantear una cuestión ante el TJUE sobre la interpretación o la validez de una norma comunitaria aplicable en un litigio²³. Lo que sucede en estos casos, tal y como establece GONZÁLEZ BONDIA, estas vías de acceso a la justicia comunitaria de los particulares no responden a los requerimientos del Convenio de Aarhus.²⁴

Hay que destacar también que hay supuestos en los que son aplicables las previsiones recogidas en la Directiva 2003/4 sobre acceso público a la información ambiental así como la Directiva 2003/35/CE por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, mencionadas anteriormente.

Respecto a la primera directiva mencionada, la Directiva 2003/4, en aplicación de la previsión del artículo 9 del Convenio de Aarhus, en su artículo 6 establece una garantía de acceso a la justicia a *“toda persona que considere que su solicitud de información ha sido ignorada, rechazada sin fundamento (parcial o totalmente), respondida de forma inadecuada o tratada de manera no conforme con las disposiciones de los artículos 3, 4 o 5”*. También prevé que en primera instancia se garantizará un procedimiento que permita la reconsideración de la actuación de la autoridad pública por la misma autoridad o la posibilidad de recurrir administrativamente ante una entidad independiente e imparcial y, en segunda instancia, los actos u omisiones de la autoridad pública podrán ser objeto de recurso ante un tribunal de justicia u otra entidad imparcial e independiente, así como los terceros perjudicados por la revelación de información también tiene la posibilidad de acceder a un procedimiento de recurso. Por lo tanto, vemos que se prevé un acceso a la justicia en la Directiva 2003/4, pero hay que tener presente que se refiere únicamente sobre acceso público a la información ambiental y no regula el acceso a la justicia con carácter general tal y como lo hace el Convenio, viendo así que no se prevé que todo el público pueda acceder a la justicia, es decir, a los tribunales, en materia de protección ambiental.

²³ Artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

²⁴ González Bondia, Alfonso. La regulación comunitaria europea a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente en sus estados miembros. En Pigrau Solé, Antoni (dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008. Pág. 108.

La segunda Directiva 2003/35/CE, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, modifica en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE²⁵ y la 96/61/CE del Consejo²⁶. Así pues, en el artículo 1 b) tiene como objetivo “mejorar la participación del público e incluyendo disposiciones sobre acceso a la justicia en las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo”, introduciendo en la Directiva 96/61 CE un artículo 15 bis sobre acceso a la justicia²⁷ y en la Directiva 85/337 CEE el artículo 10 bis²⁸ que prevé el acceso a un recurso ante un tribunal de justicia a los miembros del público interesado. Esto lo hace en previsión del artículo 9 del Convenio de Aarhus, reproduciendo literalmente buena parte de las disposiciones del Convenio. Aún así, existen tres diferencias entre la regulación de la Unión Europea y las previsiones del Convenio de Aarhus, tal y como establece GONZÁLEZ BONDIA. La primera diferencia es que se incluye un precepto que faculta a los estados para decidir la fase en la que se podrán impugnar las decisiones, acciones u omisiones. En segundo lugar, la Directiva no menciona la exigencia contenido en el artículo 9.4 del Convenio de que los recursos previstos sean “suficientes y efectivos”. En último lugar, en el marco de las medidas comunitarias adoptadas, se omite la referencia del Convenio de Aarhus a contemplar “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.”²⁹

Sobre el mencionado artículo 10 bis de la Directiva 85/337 es necesario referirnos a una sentencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) asunto *Trianel* (C-115/09) de 12 de mayo de 2011. En este se resuelve una petición de decisión prejudicial del Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Alemania) relativa a la interpretación de la Directiva 85/337/CEE, planteada entre la asociación de Renania del Norte-Westfalia del Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland y la

²⁵ Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente

²⁶ Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación

²⁷ Artículo 4 de la Directiva 2003/35/CE

²⁸ Artículo 3 de la Directiva 2004/35/CE

²⁹ González Bondia, Alfonso. La regulación comunitaria europea a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente en sus estados miembros. En Pigrau Solé, Antoni (dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008. Pág. 111.

Bezirksregierung Arnsberg, en relación con una autorización concedida a Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG para la construcción y explotación de una central térmica en las inmediaciones de cinco áreas designadas zonas protegidas por la normativa nacional. De las dos cuestiones que se plantean, cabe destacar la segunda, donde el tribunal de remisión se planteó si el artículo 10 bis de la Directiva 85/337 exige que las organizaciones no gubernamentales que deseen acceder a la justicia están destinadas únicamente a la protección del interés general o si también a la protección de bienes jurídicos de particulares.³⁰ Ya que en este caso, al no existir derechos públicos afectados, la organización ambiental no podría interponer un recurso de acuerdo al Derecho nacional alemán. El Tribunal de Justicia basa su contestación en una interpretación literal de las disposiciones del artículo 10 bis de la Directiva 85/337, donde en relación con la admisibilidad de los recursos, el tribunal afirma que puede estar supeditada al «interés suficiente» o a que el demandante invoque el «menoscabo de un derecho», dependiendo de cuál de estos dos requisitos exija la legislación nacional. De acuerdo con ésta sentencia *“corresponde a los Estados miembros determinar, cuando es así su sistema jurídico, cuáles son los derechos cuya vulneración puede dar lugar a un recurso en materia de medio ambiente, dentro de los límites precisados en el artículo 10 bis de la Directiva 85/337, no lo es menos que estos Estados no pueden privar a las asociaciones de defensa del medio ambiente, que cumplen los requisitos exigidos por el artículo 1, apartado 2, de esta Directiva, de la posibilidad de desempeñar el papel que les reconocen tanto la Directiva 85/337 como el Convenio de Aarhus”*

De la sentencia *Trianel* “se deriva inequívocamente la obligación del legislador de eliminar las restricciones actuales en la legitimación de las ONG ambientales y, con el objetivo de garantizar un amplio acceso a la justicia, permitir que puedan impugnar las decisiones adoptadas” tal y como establece DELGADO.³¹ Así mismo, en palabras de SALAZAR “mientras no se lleve a cabo la modificación de la UmWRG, se ve compensada con la aplicación directa de los artículos referidos al acceso a la justicia de la Directiva 2003/35/CE para las organizaciones no gubernamentales de defensa

³⁰ Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) asunto *Trianel* (C-115/09), de 12 de mayo de 2011

³¹ Delgado del Saz, Silvia. La influencia del convenio de Aarhus en el sistema de tutela contencioso administrativa del derecho alemán. Comentario a la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el acceso a la justicia de las ONG ambientales. Asuntos *Trianel* (C-115/09) y *Oso pardo* (C-240/09). *Revista de Administración Pública*: 2012, nº 188.

ambiental.”³²

Por último, es necesario referirnos al Reglamento (CE) núm.1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 septiembre de 2006 aprobado con el fin de aplicar las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia a las instituciones y a los organismos comunitarios. Así, prevé en su artículo 1.1 d) “*otorgar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente a nivel comunitario, con arreglo a las condiciones establecidas en el presente Reglamento*”. En el título IV sobre “revisión interna y acceso a la justicia” se establece la posibilidad de que cualquier organización no gubernamental pueda presentar una solicitud de revisión interna ante la institución u organismo comunitario que haya adoptado un acto administrativo con arreglo al Derecho medioambiental (art 10), siempre que cumpla los requisitos que prevé la ley en su artículo 11.³³ Además en su artículo 12 se le da la posibilidad a las organizaciones no gubernamentales, que hayan presentado la solicitud de revisión anteriormente mencionada, interponer recurso ante el Tribunal de Justicia UE.

Actualmente hay diversas sentencias sobre este Reglamento (CE) núm.1367/2006 que tratan sobre su aplicación de conformidad con el Convenio de Aarhus. Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal General (Sala Séptima) de 14 de junio de 2010, asunto T-396/09, Vereniging Milieudefensie, en la cual se cuestionaba el concepto de “acto” que da el Reglamento, con el concepto de “acto” que contiene el Convenio de Aarhus, así como si el Derecho comunitario derivado no concuerda con el Convenio de Aarhus y si éste debe ser aplicado directamente por las instituciones y organismos de la Comunidad y dejar de

³² Salazar Ortuño, Eduardo. Implicaciones del Convenio de Aarhus en la legislación sobre acceso a la justicia de los estados: la Sentencia “Trianel” del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de mayo de 2011, C-115/09. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*: 2012 nº23.

³³ 1. Una organización no gubernamental estará legitimada para efectuar una solicitud de revisión interna con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10 siempre y cuando:

- a) sea una persona jurídica independiente y sin ánimo de lucro con arreglo a legislación o práctica nacional de un Estado miembro;
- b) tenga por objetivo primordial declarado promover la protección del medio ambiente en el contexto del Derecho medioambiental;
- c) haya existido durante más de dos años y esté trabajando activamente en el objetivo mencionado en la letra b);
- d) el asunto a que se refiera la solicitud de revisión interna entre en el ámbito de su objetivo y de sus actividades.

2. La Comisión adoptará las disposiciones que sean necesarias para velar por que los criterios del apartado 1 se apliquen de modo transparente y coherente. (artículo 11 Reglamento (CE) núm.1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 septiembre de 2006)

aplicar el Reglamento 1367/2006. El Tribunal declaró que: “52(...) *las instituciones están vinculadas por dicho Convenio, que goza de primacía sobre los actos comunitarios derivados. De ello se deduce que la validez del Reglamento nº 1367/2006 puede verse afectada por su incompatibilidad con el Convenio de Aarhus.*”

Por lo tanto, deja claro que el Convenio de Aarhus prevalece sobre los actos comunitarios derivados. En consecuencia, el Reglamento 1367/2006 no es compatible con algunas disposiciones del Convenio de Aarhus, tal y como establece la sentencia cuando concluye que: “69. *Por tanto, el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 1367/2006, en la medida en que limita el concepto de «actos» del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus únicamente a los «acto[s] administrativo[s]», que se definen en el artículo 2, apartado 1, letra g), del mismo Reglamento como «medida[s] de alcance individual», no es compatible con el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.*”.

Otra Sentencia más reciente es la del Tribunal General (Sala Séptima) de 14 de junio de 2012, asunto T-338/08, Stichting Natuur en Milieu, en la cual, tal y como establece PERNAS GARCÍA, “se reitera la doctrina recogida en la sentencia de 14 de junio de 2010, y el Tribunal entiende que el concepto de “acto” del convenio de Aarhus hace referencia no solo a los actos administrativos, en cuanto que medida de alcance individual, sino también a las medidas de alcance general y normativo adoptadas por la Comisión en tanto que poder ejecutivo. El Tribunal entiende, por tanto, que los procedimientos de revisión del artículo 9.3 deben extenderse no sólo a los actos administrativos, sino también a los de alcance general en el ejercicio del poder ejecutivo.”³⁴

Por ende, según la jurisprudencia actual, el acceso a la justicia en materia de medio ambiente no tiene que tener un alcance individual, sino que también tiene que tener un alcance general por parte de todos, tal y como establece el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus:

“miembros del público, que reúnan los criterios previstos por su derecho interno, puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para

³⁴ Actualidad Jurídica Ambiental. Jurisprudencia al día. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Plaguicida. Sentencia del Tribunal General (Sala Séptima) de 14 de junio de 2012, asunto T-338/08, Stichting Natuur en Milieu. J. José Pernas García [En línea]. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), 2014. [fecha de consulta: 8-04-2014] <<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=8390#more-8390>>

impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional”.

En conclusión, por lo que respecta al acceso a la justicia en materia medioambiental en el ámbito europeo, la Unión Europea, con anterioridad al Convenio de Aarhus, ya regulaba algunos derechos que prevé este convenio, como es el derecho de acceso a la información y a la participación pública en materia ambiental, llegando incluso el Convenio a reproducir parte de la normativa comunitaria, como manifiesta GONZÁLEZ BONDIA.³⁵ Sin embargo, el tercer pilar, sobre acceso a la justicia, parece ser el talón de Aquiles de la Unión Europea, ya que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente no seguirá adelante por las reticencias entre estados miembros, como hemos comentado anteriormente. Por otro lado, el Reglamento (CE) núm.1367/2006 según la jurisprudencia, no ha aplicado de forma efectiva el Convenio de Aarhus, que prevalece sobre este Reglamento. Por consiguiente, creemos que es una materia pendiente por parte de la Unión Europea la cual deberían profundizar en su regulación tal y como han hecho con los otros dos pilares.

Una vez abordada la materia desde el ámbito internacional y de la Unión europea es oportuno analizar cómo se plasma el acceso a la justicia en materia ambiental en el ordenamiento jurídico español.

2.3 Ámbito interno

2.3.1. La Constitución Española

El artículo 45 de la Constitución Española de 1978 introduce la cuestión ambiental, estableciendo 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

³⁵ González Bondia, Alfonso. La regulación comunitaria europea a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente en sus estados miembros. En Pigrau Solé, Antoni (dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008. Pág. 86.

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.”

Para abordar la materia que nos concierne, primero es necesario determinar qué se entiende por “medio ambiente” en éste artículo. Para saber este concepto hay que acudir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, donde en la STC 102/1995 en su fundamento jurídico 4º manifiesta que *“el «medio ambiente» consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida.”* También hay que destacar su fundamento jurídico 6º donde establece que *“el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por si mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, del individual de cada uno. Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores, tanto como dinámico, en el espacio y en el tiempo.”* Por lo tanto el TC, de acuerdo con GÓMEZ PUERTO, sostiene un concepto dinámico de medio ambiente, es decir, como entorno vital conformado más que por los elementos considerados aisladamente, por las relaciones entre los distintos factores y elementos ambientales.³⁶

Teniendo en cuenta esta definición, y de acuerdo con ROMÁN Y OLIVERAS, el artículo 45 de la CE destaca la necesaria contribución de los ciudadanos en la labor de protección del medio ambiente, al configurar el medio ambiente como un derecho y como un deber (art 45.1 CE). En el segundo apartado, se impone a los poderes públicos el deber de proteger y mejorar la calidad de la vida así como la obligación directa de defender y restaurar el medio ambiente, con la indispensable solidaridad colectiva, indicando que el medio ambiente no solo le incumbe a los poderes públicos sino también a los ciudadanos. La participación de los ciudadanos se enlaza con el artículo 9

³⁶ Gómez Puerto, Ángel B. *Aspectos jurídicos y administrativos de la protección del medio ambiente en España*. Noticias Jurídicas: 2008. [fecha de consulta [Fecha de consulta: 9-4-201] <<http://noticias.juridicas.com/articulos/30-Derecho-Medioambiental/200806-13467985235795.html> >

CE donde se atribuye a los poderes públicos la promoción de la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultura y social, pero también con el artículo 10.5 CE que regula la audiencia de los ciudadanos individuales o de las organizaciones representativas de los intereses sociales al procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.³⁷ Y por último, en el tercer apartado, la violación y reparación de lo que establece los primeros apartados se conseguirá a través de la protección administrativa y jurisdiccional.

En definitiva, en palabras de RAZQUIN Y RUIZ DE APODACA, este precepto constitucional, configura el medio ambiente como un bien o interés colectivo inherente a las persona humana, el cual debe estar protegido por los poderes públicos.³⁸ Es decir, se le otorga a los poderes públicos “la facultad de intervenir en al vida de los individuos, concretada mayoritariamente a través de la limitación de su comportamiento con relación al entorno vital de los seres humanos, para garantizar justamente que este entorno vital se configure de manera ajustada a las necesidades derivadas de unas condiciones de vida dignas para todos”.³⁹ Pero no solo a los poderes públicos sino también a los particulares donde tienen la labor de protección del medio ambiente, al configurar el medio ambiente como un derecho y como un deber.

Por lo tanto, la Constitución Española reconoce que todos tenemos derecho a disfrutar del medio ambiente. Por ende, éste tiene que estar protegido y de ahí surge el acceso a la justicia en materia medio ambiental para conseguir éste fin, para quienes vean perjudicado este derecho a disfrutar del medio ambiente pueden acceder a la justicia. Así mismo obliga a los poderes públicos a velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, estableciendo que quienes lo violen se les impondrán sanciones.

³⁷ Oliveras i Jané, Neus; Román Martín, Laura. El encaje 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 el sistema constitucional de reparto de competencias. En Pigrau Solé, Antoni (dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008. Pág. 152-153.

³⁸ Razquin Lizarraga, José Antonio; Ruiz de Apodaca, Ángel. *Información, Participación y justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006 de 18 de julio*. Pamplona: Aranzadi, 2007. Pág.104-105

³⁹ Jaria i Manzano, Jordi. *El Sistema constitucional de protecció del medi ambient*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Relacions Institucionals i Participació. Institut d'Estudis Autònomic, 2005. Pág.44.

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

La Ley 27/2006 de 18 de julio por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, parte del principio constitucional que establece el artículo 45 de la CE. Además transpone al derecho español los tres pilares básicos que establece del Convenio de Aarhus, participación, información y acceso a la justicia en materia medioambiental, así como la Directiva 2003/4 sobre acceso público a la información ambiental y la Directiva 2003/35/CE por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, aunque la incorporación de estas dos últimas directivas se hizo de forma tardía.⁴⁰ Recordemos que el último pilar no ha sido regulado por la UE a través de la correspondiente Directiva, pero aún así la legislación española sí que lo comprende, en la ley que analizamos en este apartado.

a) Antecedentes a la Ley 27/2006 de 18 de julio

Como antecedentes de la Ley 27/2006 de 18 de julio, debe citarse la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, que tuvo por objeto la incorporación al Derecho español la Directiva 90/313/CEE de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, no contenidas en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, garantizando la expresada libertad de acceso así como la difusión de dicha información. Esta Ley 38/1995 incorporó una regulación escueta en seis artículos, una disposición transitoria y seis finales. Hay que tener presente que la Directiva 90/313/CEE fue derogada el 14 de febrero de 2005, al haber quedado aprobada la nueva Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero del 2003 anteriormente mencionado.

⁴⁰ De ahí que la Comisión Europea haya interpuesto recursos contra España por falta de transposición en el plazo indicado: C-53/06 respecto de la Directiva 2003/4/CE y el asunto C-216//06 respecto de la Directiva 2003/35. Razquin Lizarraga, José Antonio. Información, Participación ... cit., Pág.114.

b) Estructura de la Ley 27/2006 de 18 de julio

La Ley 27/2006 se articula a través de una Exposición de Motivos, veintitrés artículos divididos en cuatro Títulos, doce disposiciones adicionales, una disposición transitoria y otra derogatoria, ochos disposiciones finales y un Anexo. El Título I hace referencia a disposiciones generales o comunes, mientras que los tres Títulos restantes se refieren a los tres pilares del Convenio de Aarhus. Nos interesa detenernos en el título general y especialmente en el Título IV sobre acceso a justicia y a la tutela administrativa en asuntos ambientales donde se regulan los recursos (art 20), las reclamaciones y ejecución forzosa (art. 21) y la legitimación para el ejercicio de esa acción popular (art. 23). Éste Título IV tiene una *vacatio legis* distinta al resto de la Ley, ya que en la disposición final octava de la Ley, se establece que “la Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, salvo el título IV y la disposición adicional primera, que entrarán en vigor tres meses después de dicha publicación”, por lo tanto, entró en vigor el 20 de octubre de 2006.

c) El acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos ambientales

El Título IV, en su primer artículo (art. 20) regula los recursos administrativos y jurisdiccionales a los cuales puede acudir el público⁴¹ que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública⁴² ha vulnerado los derechos que le reconoce la Ley 27/2006 en materia de información y participación pública, pudiendo interponer los recursos administrativos que se encuentran 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,

⁴¹ “Público: cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación.” (art 2.1 de la Ley 27/2006)

⁴² “Autoridades públicas:

Tendrán la condición de autoridad pública a los efectos de esta Ley:

- a) El Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas.
- b) 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.
- c) Los órganos públicos consultivos.
- d) Las Corporaciones de derecho público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles. [...]” (art 2.4 de la Ley 27/2006)

reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El artículo 21 por su parte prevé la posibilidad de interponer directamente una reclamación en vía administrativa cuando el público considere que un acto u omisión imputable a cualquiera de las personas a las que se refiere el artículo 2.4.2, es decir, las personas físicas o jurídicas que asumen responsabilidades públicas, ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones, ha vulnerado los derechos que le reconoce la Ley 27/2006. En este caso la Administración competente deberá dictar y notificar la resolución correspondiente, la cual agotará la vía administrativa y será directamente ejecutiva, en el plazo que determine la normativa autonómica, o la disposición adicional décima. Ésta establece el plazo de tres meses para dictar y notificar la resolución correspondiente, según proceda. Además, en caso de incumplimiento de la resolución, la misma Administración Pública requerirá a la persona objeto de la reclamación, de oficio o a instancia del solicitante, para que la cumpla en sus propios términos, y si el requerimiento fuera desatendido, la Administración Pública podrá acordar la imposición de multas coercitivas por el importe que determine la normativa autonómica, o la disposición adicional décima, según proceda. Esta disposición adicional décima establece el importe de las multas coercitivas no excederá de 6.000 euros por cada día que transcurra sin cumplir. Además la cuantía de las multas coercitivas a se calculará teniendo en cuenta el interés público de la pretensión ejercitada de conformidad con el principio de proporcionalidad.

Por último, el título IV, (art. 22) regula la acción popular (acción pública) en los asuntos medioambientales, donde se reconoce la acción administrativa a cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos del artículo 23:

- a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.*
- b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.*
- c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.*

Así pues, éstos podrán recurrir 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 18.1⁴³ 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, exceptuando los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas enumeradas en el artículo 2.4.2, es decir, las personas físicas o jurídicas que asumen responsabilidades públicas, ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones.

Además la Ley 27/2006 reconoce a éstas personas jurídicas sin ánimo de lucro el derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (art.23).

Una vez descrito el contenido del Título IV que regula el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, podemos destacar que lo que hace la Ley 27/2006 es una remisión específica a recursos administrativos ya existentes en la Ley de Jurisdicción Administrativa. Según RAZQUIN Y RUIZ DE APODACA, y que compartimos, esta Ley se ocupa de la regulación de acceso a la justicia de manera muy breve, salvo la acción popular y el beneficio a la justicia gratuita a algunas entidades específicas. Como manifiestan estos autores, la defensa del medio ambiente exige contar con más instrumentos procesales que ayuden a obtener una intervención judicial ágil y

⁴³ “1. Las Administraciones públicas asegurarán que se observen las garantías en materia de participación establecidas en el artículo 16 de esta Ley en relación con la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones de carácter general que versen sobre las materias siguientes:

- a) Protección de las aguas.
- b) Protección contra el ruido.
- c) Protección de los suelos.
- d) Contaminación atmosférica.
- e) Ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos.
- f) Conservación de la naturaleza, diversidad biológica.
- g) Montes y aprovechamientos forestales.
- h) Gestión de los residuos.
- i) Productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas.
- j) Biotecnología.
- k) Otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente.
- l) Evaluación de impacto medioambiental.
- m) Acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- n) Aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica”. (artículo 18.1 de la Ley 27/2006)

preventiva.⁴⁴ Además deja de regular otros aspectos relativos a la legitimación y las limitaciones económicas de acceso a la justicia, y no establece nada sobre pretensiones, medidas cautelares, la ejecución y la transacción, cuestiones de gran relevancia para alcanzar la tutela judicial.

De acuerdo con PEÑALVER Y CABRÉ, en la regulación de esta Ley “se ha perdido la ocasión para establecer nuevas vías de tutela administrativa o al menos, para reforzar la eficacia de los recursos administrativos, de los cuales se ha visto su ineficacia tanto como instrumento de garantía de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos así como un instrumento de autocontrol administrativo interno, convirtiéndose en un retraso en el acceso a la justicia.”⁴⁵ En este sentido, hay que destacar que el recurso de reposición tiene menos garantías de objetividad e imparcialidad al ser resuelto por el mismo órgano administrativo, y el recurso de alzada, aunque lo resuelve un órgano administrativo superior, sigue estando resuelto por la misma Administración, tampoco cumpliendo con la objetividad e imparcialidad que prevé el artículo 9 del Convenio de Aarhus. Además la Ley sigue con la tradicional concepción de la justicia administrativa como revisora de la actuación administrativa, tal y como establece en su exposición de motivos: “[...] *el derecho de acceso a la justicia y tiene por objeto garantizar el acceso de los ciudadanos a los tribunales para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos que en materia de democracia ambiental les reconoce el propio Convenio*”, siendo esto criticado por la doctrina ya que se mantiene el carácter impugnatorio contra la inactividad administrativa, donde la pretensión de condena de la inactividad no se basa en la impugnación de ninguna actividad administrativa sino en el derecho a que la administración dicte un acto o haga un prestación, como manifiesta PEÑALVER Y CABRÉ.⁴⁶

⁴⁴ Razquin Lizarraga, José Antonio; Ruiz de Apodaca, Ángel. *Información, Participación y justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006 de 18 de julio*. Pamplona: Aranzadi, 2007. Pág.358

⁴⁵ Peñalver i Cabré, Alexandre. Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales. En Pigrau Solé, Antoni (dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008. Pág. 359

⁴⁶ Peñalver i Cabré, Alexandre. Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales. En Pigrau Solé, Antoni (dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008. Pág. 359-361

d) El derecho al medio ambiente como derecho fundamental

Otro problema que encontramos al hacer esta genérica remisión a la Ley de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa es la duda sobre la posibilidad de utilizar el procedimiento previsto en el art.53.2 de la CE para la protección de los derechos fundamentales de la persona, del artículo 14 de la CE y la Sección primera del capítulo segundo, mediante el procedimiento preferencial y sumario para las cuestiones ambientales y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. El derecho a un ambiente adecuado se encuentra regulado en el Capítulo tercero de la CE siendo uno de los principios rectores de la política social y económica, “el cual posee de una fuerza normativa mediata -informará la legislación- que habrá de concretarse a través de la legislación ordinaria. Es decir, cuando el art. 53.3 de la CE concreta que los principios de la política económica y social sólo podrán ser alegados de acuerdo con lo dispuesto, en su caso, por las normas que los desarrollan, se está indicando la necesidad de que una Ley otorgue cobertura a las pretensiones relativas al medio ambiente, con el fin de que los tribunales no suplanten al poder legislativo en las tareas que le son propias. Esto es, se exige la intervención del legislador ordinario”, como manifiesta CUADRADO RUIZ.⁴⁷ Por lo tanto, el artículo 45 no forma parte de los derechos fundamentales en sentido formal y quedaría fuera del amparo ante el Tribunal Constitucional (artículo 53.2 CE). Sin embargo, de acuerdo con FERNÁNDEZ VALVERDE, ni la norma constitucional ni la legal parecen excluir la ampliación del ámbito de protección de este procedimiento de amparo jurisdiccional, y por otra parte, el decreto a la tutela medioambiental desde una perspectiva procesal estaría incluido dentro del art. 24 de la CE, que regula el derecho a la tutela judicial efectiva el cual sí que es un derecho fundamental. Además el propio Convenio de Aarhus impone a las Partes velar por el acceso de personas interesadas a un procedimiento rápido.⁴⁸ Sin embargo, encontramos jurisprudencia que niegan que el artículo 45 pueda ser susceptible de protección por el procedimiento de amparo. En este sentido, en diversas sentencias del TC ha venido manteniendo que no puede ser

⁴⁷ Cuadrado Ruiz, M^a Ángeles. Derecho y medioambiente. *Revista electrónica de derecho ambiental*, núm.21,2010 [fecha de consulta: 30-4-2014] <http://huespedes.cica.es/gimadus/21/03_derecho_y_medioambiente.html>

⁴⁸ Fernández Valverde, Rafael. *Examen de la nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente*. Consejo General del Poder Judicial, 2008. Pág. 101

considerado como derecho subjetivo de directa aplicación que abra la vía del amparo constitucional, vía reservada exclusivamente a los derechos fundamentales de primer nivel (artículo 53.2 CE), como en la sentencia Tribunal Constitucional núm. 119/2001 de 29 mayo:

Donde dejan fuera de su atención «las alusiones efectuadas tanto por la propia demandante como por el Ministerio Fiscal en torno a la degradación del medio ambiente circundante, cuestión reconducible, en su caso, a la esfera propia del art. 45 CE. Dicho de otro modo, debemos dilucidar si han tenido lugar las específicas infracciones constitucionales aquí planteadas por la recurrente y no hemos de pronunciarnos acerca de la calidad de vida existente en el entorno urbano de su vivienda».

Sin embargo, en esta misma sentencia, hay un voto particular formulado por el Magistrado JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, el cual expresa:

“El presente caso planteaba dos problemas de entidad constitucional: el contenido ambiental de los derechos fundamentales y el contenido subjetivo de algunos derechos, igualmente fundamentales, pero no protegibles en vía de amparo [...]. Así se reconocía, recogiendo los ecos de la doctrina científica y jurisprudencial más avanzada en la materia, en la ponencia que defendí. Para ello sostuve la conveniencia de hablar de un triple escalón de protección constitucional que, en sentido descendente, iría desde el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE) hasta el derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1 CE), pasando por el derecho a la intimidad domiciliaria (art. 18 CE). Sin embargo, en el curso del siempre enriquecedor debate plenario, [...] se ha abandonado toda mención a esa vertiente subjetiva del art. 45.1 CE. Sigo entendiendo, [...] que resulta conveniente reivindicar este contenido o componente subjetivo del art. 45.1 CE, pues la historia demuestra, con harta frecuencia, que el Derecho evoluciona hacia la consecución de mayores cotas de bienestar y libertad gracias sobre todo a los esfuerzos de los ciudadanos que tratan de hacer valer sus derechos frente a la pasividad de los poderes públicos. Creo que este Tribunal, en el presente caso, podría haber contribuido a aportar unos instrumentos que fecundaran esa labor de lucha por el Derecho y por la mejora de la calidad de vida, que también es, no se olvide, un valor constitucional (art. 45 CE).”

En esta misma línea que el magistrado, la doctrina entiende que “el derecho a un medio

ambiente adecuado es un derecho fundamental que goza de protección refleja a través del recurso de amparo. Aunque en nuestro ordenamiento no sea posible la invocación directa de amparo, este derecho es susceptible de lo que podríamos denominar una protección refleja a través del recurso de amparo dirigido a la tutela de otros derechos.”, tal y como manifiesta⁴⁹JORDANO FRAGA y en esta misma línea también CUADRADO RUIZ.

Aún así, hay que destacar que hay otra doctrina más antigua que considera que “no son aplicables las garantías que benefician, en todo o en parte a los derechos y libertades del Capítulo II” en palabras de LÓPEZ MENUDO, basándose también en jurisprudencia como en el Auto de 18 de diciembre de 1985 (940/85) el cual establecía que “*por lo que se refiere a los artículo 45 CE no dan lugar a derechos susceptibles de protección por el procedimiento de amparo de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 41.1 de la LOTC y su pretendida violación por la Sentencia impugnada*”.⁵⁰

Con todo lo expuesto, consideramos que el artículo 45 de la CE, aunque no se encuentre dentro de los derechos fundamentales del Título I de la Constitución, sí que debería ser objeto de recurso de amparo, siguiendo el artículo 53.2 CE ya que cogiendo las palabras del magistrado anteriormente mencionado, “el derecho evoluciona hacia la consecución de mayores cotas de bienestar y libertad gracias sobre todo a los esfuerzos de los ciudadanos que tratan de hacer valer sus derechos frente a la pasividad de los poderes públicos”. Por lo tanto creemos que se le deberían dar todos los instrumentos posibles a los ciudadanos para contribuir a proteger el medio ambiente y poder llegar a disfrutar de éste.

e) El acceso a la justicia gratuita

La Ley 27/2006 prevé como novedad el beneficio a la justicia gratuita a algunas entidades, sin embargo hay que destacar que no establece ninguna otra disposición relativa a evitar las barreras económicas en el acceso a la justicia ambiental tales como la del principio de imposición de costas a la parte que pierde el proceso, el establecimiento de fianzas para la personación en el procedimiento penal como acción

⁴⁹ Jordano Fraga, Jesús. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: Bosch, 1995. Pág. 541-5 42

⁵⁰ López Menudo, Francisco. El derecho a la protección del medio ambiente. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Núm. 10, 1991. Pág. 161-177

popular, de cauciones para la adopción de medidas cautelares.⁵¹ Otros gastos que cualquier ciudadano o asociación deben asumir para acceder a la Justicia y que se irá encontrando conforme avance la tramitación del proceso son, los honorarios de los profesionales intervinientes en el pleito, tales como Procuradores, Abogados, Notarios e Investigadores, el coste de otras pruebas e incluso las costas procesales, que incluyen los gastos en que ha incurrido la parte demandada o acusada cuando proceda la condena de las mismas, siendo éste último concepto el que más reflexión previa suscita a los ciudadanos o asociaciones que quieren acudir a la Justicia y que se ven disuadidos de hacerlo.⁵² Así mismo expone SALAZAR en la entrevista realizada donde para él el problema más importante actualmente sería “el coste del proceso, lo que incluye las costas si se pierde el asunto en primera instancia. El coste del proceso comprende las tasas judiciales y los honorarios de los profesionales jurídicos y técnicos que intervengan. La solución sería la eliminación del criterio de vencimiento en primera instancia en materia contencioso-administrativa y civil, así como el reconocimiento de un premio cuando se defiendan intereses colectivos ambientales y un adecuado sistema de asistencia jurídica gratuita, que incluya abogados formados en la materia ambiental.” Además hay que mencionar la reciente Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, la cual no solo elimina esta exención que reconoce la ley 27/2006, sino que además incrementa notablemente el coste de las mismas. Para los abogados ambientalistas esto supone un gran problema actualmente para acceder a la justicia, tal y como establece el abogado MARRACO en la entrevista que se le ha realizado⁵³, donde declara que “el retroceso que ha supuesto para la Administración de Justicia el Ministerio del Sr. Gallardón, con la imposición de tasas, contraviniendo lo previsto en el Convenio de Aarhus, supone un freno el tener que afrontar un gasto para el usuario de la Justicia que no va a poder ser reembolsado”. Las ONG ecologistas también reclaman a Ruiz-Gallardón que no impida a la sociedad acceder a la justicia ambiental, donde el 5 de julio de 2013, los principales grupos

⁵¹ Sanchis Moreno, Fe; Salazar Ortuño, Eduardo; Ruiz Maciá, Ginés. *Democracia ambiental y acceso a la justicia: la aplicación del Convenio de Aarhus en España*. Asociación para la Justicia Ambiental: 2009. Pág. 30

⁵² Sanchis Moreno, Fe; Salazar Ortuño, Eduardo; Ruiz Maciá, Ginés. *Democracia ambiental y acceso a la justicia: la aplicación del Convenio de Aarhus en España*. Asociación para la Justicia Ambiental: 2009. Pág. 64.

⁵³ Mirar anexo del trabajo

ecologistas, Amigos de la Tierra, Ecologistas en Acción, Greenpeace, SEO/BirdLife y WWF, se reunieron con el ministro de Justicia, Alberto Ruiz-Gallardón, para pedirle que modifique una batería de reformas legislativas, aprobadas ya o que se encuentran en proceso de elaboración, que limitan seriamente la capacidad de las ONG ambientales y de la sociedad para defender el medio ambiente y el patrimonio natural.⁵⁴

f) Legitimación activa en materia de medio ambiente ante los tribunales

Ahora abordaremos el tema de la legitimación en el acceso a la justicia en materia ambiental, ya que es un tema de gran debate doctrinal porque la ley establece quien puede acceder a la justicia, y los requisitos necesarios que hay que cumplir para poder acceder. La legitimación hace referencia a una determinada relación del sujeto con la situación jurídica del proceso. De acuerdo con PEÑALVER Y CABRÉ, para que la persona pueda ser parte en un proceso tiene que estar legitimada teniendo un cierto grado de conexión entre la esfera jurídica de la persona y el objeto del proceso.⁵⁵ En la Ley 27/2006 solo se prevé la legitimación de la acción popular en el artículo 23, pero siguiendo lo que establece PEÑALVER Y CABRÉ, la Ley 27/2006 hace una remisión a la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, la cual establece la legitimación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en su artículo 19.⁵⁶

Siguiendo pues esta remisión, en primer lugar el artículo 19.1 de la Ley 29/1998 establece que estarán legitimadas las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo. Se entiende según la jurisprudencia por interés legítimo “*Tal situación de interés legítimo resulta identificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida; y, en todo caso, la titularidad del derecho o interés legítimo debe darse al tiempo de la iniciación del proceso*

⁵⁴ Greenpeace, *Las ONG ecologistas reclaman a Ruiz-Gallardón que no impida a la sociedad acceder a la justicia ambiental*. 25 de julio de 2013 <<http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2013/Julio/Las-ONG-ecologistas-reclaman-a-Ruiz-Gallardon-que-no-impida-a-la-sociedad-acceder-a-la-justicia-ambiental/>>

⁵⁵ Peñalver i Cabré, Alexandre. Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales. En Pigrau Solé, Antoni (dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008. Pág. 376

⁵⁶ Peñalver i Cabré, Alexandre. Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales. En Pigrau Solé, Antoni (dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008. Pág. 376-384

contencioso-administrativo” (Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Primera) núm. 76/2013 de 8 abril).⁵⁷ Por lo tanto, cualquier persona está legitimada siempre que pueda acreditar que una actividad afecta a sus derechos subjetivos o intereses legítimos individuales y exclusivos, aunque la jurisprudencia también acepta intereses colectivos como veremos más adelante. Así por ejemplo el caso del ruido de un bar que pueda perjudicar a la salud física o psíquica, como es el caso de la Sentencia TEDH 2011\86 (Sección 3ª) Caso Martinez Martinez contra España, de 18 octubre 2011 donde “*El demandante se queja del ruido nocturno provocado por el bar musical instalado en la terraza de una discoteca situada próxima a su domicilio. Alega que el incumplimiento de las exigencias medioambientales por el bar musical provoca daños medioambientales que atentan a su derecho así como el de su familia al respeto de su vida privada y que son el origen de un deterioro de la salud física y psíquica de su hija y de su esposa.*”

Aún así, hay casos en que los afectados pueden ser una multitud indeterminada de personas como por ejemplo por la rotura de una gran presa, como expresa PEÑALVER Y CABRE.⁵⁸ En estos casos, si se puede plantear problemas para determinar las personas que están legitimadas, pero para solucionarlo uno de los afectados puede actuar en representación de los demás afectados.

También puede suceder que los ciudadanos en lugar de querer acceder a la justicia para proteger sus derechos o intereses legítimos individuales y exclusivos, quieran acceder para proteger al medio ambiente en sí, es decir, como un bien jurídico que pertenece a todos de forma colectiva y no exclusiva. Por lo tanto, surge la duda de si el interés de

⁵⁷ En este sentido, encontramos más sentencias como la Sentencia del Tribunal Supremo de Madrid núm. 1671/2004 de 20 diciembre “«interés legítimo», [...], ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico, las circunstancias exigidas para que exista legitimación activa son dos: la relación inmediata del recurrente con las repercusiones del acto administrativo y la identificación de un perjuicio positivo y cierto derivado de la ilegalidad del acto recurrido. Además, el interés legítimo «debe ser concretado por el recurrente y más cuando es negado por la parte demandada, lo que arroja sobre aquél la carga de su determinación y prueba». Tales criterios permiten a la Jurisprudencia concluir que el interés legítimo no puede consistir en la defensa de la mera legalidad «ni cabe tampoco que como interés subjetivo relevante puedan estimarse genéricos intereses profesionales, de carácter abstracto, cuya defensa en su caso podrá corresponder a los sujetos colectivos con aptitud para representar tales intereses, pero no a ningún funcionario individualmente considerado»”

⁵⁸ Peñalver i Cabré, Alexandre. Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales. En Pigrau Solé, Antoni (dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008. Pág. 378

las personas a disfrutar y a defender el medio ambiente, como intereses colectivos ambientales, pueden ser tratados como derechos o intereses legítimos. Tal y como establece PEÑALVER Y CABRÉ, en este sentido, un sector doctrinal⁵⁹ ha defendido la existencia de derechos o intereses colectivos ambientales sobre la base del reconocimiento constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado, siguiendo el artículo 45 de la CE, y su consideración como intereses legítimos.

Hay jurisprudencia constitucional que prevé que los intereses legítimos pueden ser tanto individuales como colectivos, por ejemplo la STC 62/1983 de 11 de julio cuando manifiesta que *“Dentro de los intereses protegidos hay que distinguir los de carácter personal, pues en relación a ellos se establece el derecho fundamental del artículo 24.1 de la Constitución («sus ... intereses legítimos»), lo que significa que si el que ejercita la acción es titular de un interés legítimo y personal, lo que está ejercitando es un derecho fundamental. [...] Pues bien, por lo que aquí interesa, debe señalarse que dentro de los supuestos en atención a los cuales se establecen por el Derecho las acciones públicas se encuentran los intereses comunes, es decir, aquellos en que la satisfacción del interés común es la forma de satisfacer el de todos y cada uno de los que componen la sociedad, por lo que puede afirmarse que cuando un miembro de la sociedad defiende un interés común sostiene simultáneamente un interés personal, o, si se quiere desde otra perspectiva, que la única forma de defender el interés personal es sostener el interés común. Esta solidaridad e interrelación social, especialmente intensa en la época actual, se refleja en la concepción del Estado como social y democrático de Derecho, que consagra la Constitución (artículo 1.1), en el que la idea de interés directo, particular, como requisito de legitimación, queda englobado en el concepto más amplio de interés legítimo y personal, que puede o no ser directo, como ya indica la sentencia de la Sala Segunda de este Tribunal de 11 de octubre de 1982. [...] Pues bien, entendemos que el bien jurídico protegido en los delitos de riesgo en general contra la salud pública es el bien común en que la misma consiste, que se refleja en definitiva en la salud personal de los ciudadanos, por lo que estamos en un supuesto en el que la defensa del bien común es la forma de defender el interés personal, o, como antes decíamos, en que la defensa de este interés se hace sosteniendo el interés común, aun cuando en el caso de que se trata el interés personal no sea*

⁵⁹ Autores como: Jordano Fraga, J., Loperena Rota, D., Velasco Caballero, F., Cabanillas Sánchez, A y Guiterrez de Cabides e Hidalgo de Caviedes, P. Pigrau Solé, Antoni. *Acceso a la información,...* cit. Pág. 378.

directo.”

En resumen, la satisfacción del interés común es la forma de satisfacer el de todos y cada uno de los que componen la sociedad, por lo que puede afirmarse que cuando un miembro de la sociedad defiende un interés común sostiene simultáneamente un interés personal.

Otra sentencia más reciente que hace mención a legitimación de un interés colectivo, es la STC Sentencia núm. 32/2013 de 11 febrero. Destacamos el siguiente párrafo:

“hemos efectuado una interpretación muy amplia y flexible de la noción de interés legítimo a efectos de reconocer legitimación para recurrir en amparo, entendiendo que tal interés concurre en todo aquel cuyo círculo jurídico pueda resultar afectado por la violación de un derecho fundamental, aunque dicha vulneración no se haya producido directamente en su contra, y sin que ello signifique, obviamente, que en el recurso de amparo exista la acción pública”

Por lo tanto, pese a que la legitimación en materia contencioso-administrativa parte de una concepción individualista basada en el derecho subjetivo, su ampliación a la defensa de intereses legítimos colectivos como los ambientales ha sido avalada por la jurisprudencia constitucional, por lo que se puede hablar tanto de un interés legítimo individual como colectivo.

No obstante, para evitar interpretaciones amplias del interés legítimo que pueden llegar a confundirlo con la acción popular, el TC ha especificado que:

*“habrá de precisar cuál es, a la luz de tal norma, el alcance del requisito de la legitimación para recurrir, pero lo que está claro es que no puede estimarse contrario al art. 24.1 de la C.E. el rechazo de la acción popular, salvo en aquellos casos en que venga reconocida en las propias Leyes, según dice el art. 125 de la propia C.E.”*⁶⁰

Por lo tanto vemos que la jurisprudencia exige que el interés legítimo no comporta un reconocimiento generalizado de la acción popular para la defensa de la legalidad sino que ésta acción popular tiene que ser reconocida por la Ley. Lo que pasa es que no quedan claros los criterios. Como afirma PEÑALVER Y CABRÉ “por la falta de criterios diferenciadores lo bastante claros para trazar la frontera entre los intereses legítimos colectivos ambientales y los intereses a la legalidad ambiental impide poder

⁶⁰ Auto nº 327/1984 de tribunal constitucional, sección 2ª, 30 de mayo de 1984

afirmar con certeza que cualquier persona sea titular de derechos o intereses legítimos colectivos ambientales”. Así, si se admitiera que todo ciudadano tiene un derecho o interés legítimo a la defensa del medio ambiente, prácticamente nos acercaríamos al reconocimiento de una acción popular en medio ambiente.”⁶¹

En segundo lugar, el artículo 19.1.h de la Ley 29/1998 legitima a cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes, es decir, reconoce la acción popular exclusivamente en los casos y formas establecidos por la ley siguiendo así el artículo 125 de la CE. Esta acción popular se ha reconocido por el artículo 22 de la Ley 27/2006,⁶² y es la novedad más destacable respecto al acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Sin embargo, esta ley no se adecua a la configuración legal ni constitucional, sino que consiste en una legitimación por habilitación legal siguiendo el artículo 19.1.b de la Ley 29/1998 que establece que estarán legitimadas 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, tal y como establece en su exposición de motivos.⁶³

Este artículo 19.1.b de la Ley 29/1998 reproduce el artículo 7.3 de la LOPJ el cual reconoce que *“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*

⁶¹ Peñalver i Cabré, Alexandre. Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales. En Pigrau Solé, Antoni (dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008. Pág. 379

⁶² “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.” (artículo 22 de la Ley 27/2006)

⁶³ “la Ley incorpora la previsión del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus e introduce una especie de acción popular cuyo ejercicio corresponde a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente, que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por el acto u omisión impugnados. Se consagra definitivamente, de esta manera, una legitimación legal para tutelar un interés difuso como es la protección del medio ambiente a favor de aquellas organizaciones cuyo objeto social es, precisamente, la tutela de los recursos naturales.” (Exposición motivos Ley 27/2006)

corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción”. Este artículo 7 de la LOPJ ha sido conocido por la doctrina como la teoría de los intereses difusos, que consiste en que además del titular del derecho subjetivo afectado o del interesado por la situación individual, también puedan promover el proceso otras personas para defender ese derecho o interés, que aunque sea ajeno, también es propio por solidario en la medida en que responde a demandas colectivas como la ambiental.⁶⁴

Anteriormente a la aprobación de la Ley 27/2006, la jurisprudencia ya venía reconociendo esta acción popular o pública a este tipo de asociaciones mediante una interpretación *pro actione* del artículo 19.1 de Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Por lo tanto, la jurisprudencia ha ido evolucionando y ha ido reconociendo a las organizaciones no gubernamentales para la defensa del ambiente legitimación activa para la defensa de sus fines estatutarios por ostentar intereses, colectivos ambientales. A modo de ejemplo, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 2002, la cual establece:

“El artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, invocado en apoyo de la legitimación general de los ciudadanos en materia de medio ambiente, exige que los grupos recurrentes resulten «afectados» o que se trate de intereses para cuya defensa y promoción estén habilitados legalmente. Al formular este precepto la Ley se muestra rigurosa en el terreno de la exigencia de relevancia jurídica por parte de los llamados entes exponenciales de intereses colectivos o difusos, estableciendo un requisito de afectación o de habilitación legal que no cumplen los recurrentes por el mero hecho de ser ciudadanos que se agrupan en la defensa de intereses medioambientales.

Resulta, asimismo, evidente, que no concurren los presupuestos de la invocada acción popular urbanística, pues no se trata, en el planteamiento de los recurrentes, de exigir ante los órganos administrativos y ante los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas, sino de invocar el derecho a la protección del medio ambiente. Por ello resultan en este punto acertadas las consideraciones de la sentencia recurrida. La efectividad del reconocimiento constitucional de los derechos dimanantes de los

⁶⁴ Razquin Lizarraga, José Antonio, Ruiz de Apodaca, Ángel. *Información, Participación y justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006 de 18 de julio*. Pamplona: Aranzadi, 2007. Pág.382

artículos 43 y 45 de la Constitución no puede entenderse condicionada al reconocimiento de una acción popular para su defensa. Basta para la protección judicial de estos principios constitucionales, cualquiera que sea el alcance con que puedan plantearse ante los Tribunales, con la legitimación reconocida a las asociaciones y grupos legalmente representativos y a los ciudadanos afectados en sus intereses legítimos. El reconocimiento de la acción popular resulta vinculado en la propia Constitución a una previsión legal (artículo 125), que la parte recurrente reconoce que no existe en materia de medio ambiente.”

Sin embargo, la acción popular que viene reconociendo la Ley 27/2006 en sus artículos 22 y 23 consistiría en una acción popular peculiar, o tal y como la mencionan RAZQUIN Y RUIZ DE APODACA, una “acción semipública”⁶⁵. “Estos requisitos alejan la regulación de esta singular acción popular del régimen general que se aplica a este tipo de vías de acceso procesal que se reconocen a todos los ciudadanos interesados, sin más, en defender la legalidad. Es decir, la configuración tradicional de la acción popular se refiere a los casos en que el ordenamiento jurídico otorga legitimación a cualquier ciudadano sin que tenga que acreditar ningún derecho subjetivo o interés legítimo porque solo defiende la legalidad”⁶⁶. En este sentido podemos ver como la nueva Ley 27/2006 limita la legitimación de las asociaciones y organizaciones al establecer los requisitos, que comentaremos a continuación, ya que la legitimación jurisprudencial vino a reconocer a cualquier asociación que tuviera entre sus fines la defensa ambiental, sin distinguir ninguna clase. Estos requisitos exigidos para llevar a cabo la acción popular excluyen la legitimación de ciudadanos y por lo tanto de las personas físicas, como de las asociaciones creadas ad hoc y de las empresas o demás personas jurídicas con ánimo de lucro.⁶⁷

g) Requisitos para actuar ante los tribunales

El artículo 23 de la Ley 27/2006 impone unos requisitos a las personas jurídicas sin

⁶⁵ Razquin Lizarraga, José Antonio; Ruiz de Apodaca, Ángel. *Información, Participación y justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006 de 18 de julio*. Pamplona: Aranzadi, 2007. Pág.386

⁶⁶ Auto nº 327/1984 de tribunal constitucional, sección 2ª, 30 de mayo de 1984

⁶⁷ Ortega Bernardo, Julia. ¿Quién ha apostado por la efectiva implantación del derecho de acceso a la justicia a favor de las organizaciones no gubernamentales en defensa del medio ambiente? *Actualidad jurídica ambiental*.2011

ánimo de lucro para ejercer la acción popular regulada en el artículo 22, los cuales son:

- a) *Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.*
- b) *Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.*
- c) *Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.*

Teniendo en cuenta esta previsión de acción popular que hace la Ley 27/2006, hay doctrina que considera que los requisitos exigidos están más que justificados, pero otra gran parte de la doctrina considera que el reconocimiento de la acción pública en asuntos ambientales debería de reconocerse para todos los ciudadanos.

Así por ejemplo, ORTEGA BERNARDO considera, siguiendo la primera doctrina mencionada, que: “ los requisitos legales limitativos del acceso a la justicia están, como ya he dicho, más que justificados y bien pudieran servir, además de para impedir una sobrecarga de los tribunales, - piénsese que además se disfruta en este caso del derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero -, para evitar una posible e hipotética instrumentalización del proceso judicial para fines ajenos a la protección del medio ambiente.”⁶⁸ En este mismo sentido MARTÍN MATEO manifiesta que "la fórmula más satisfactoria es la adoptada en algunas naciones, reconociéndose la legitimación procesal ambiental o ecológica sólo a grupos creados para la defensa de intereses de esta índole, a los que expresamente se reconoce esta aptitud por la Administración", ya que, en definitiva "no es misión de los ciudadanos aislados el procurar el correcto funcionamiento del Estado de Derecho", en clara alusión a las acciones populares.⁶⁹

En cambio, PEÑALVER Y CABRÉ afirma que “no compartimos algunas críticas contra la generalización de la acción popular por sus posibles usos abusivos sino que ello únicamente puede justificar que se establezcan mecanismos para penalizar las

⁶⁸ Ortega Bernardo, Julia. ¿Quién ha apostado por la efectiva implantación del derecho de acceso a la justicia a favor de las organizaciones no gubernamentales en defensa del medio ambiente? *Actualidad jurídica ambiental*.

⁶⁹ Martín Mateo, Ramón. La problemática asimilación del accionariado popular. *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 179, 1973. Págs. 471- 485

frívolas o abusivas.⁷⁰ La Sentencia del TS de 17 de noviembre de 2005 entiende que: *“Es cierto que el instituto de la acción popular puede ser y ha sido objeto de abuso y de diversos usos instrumentales, en el contexto de estrategias políticas y de otra índole. Pero esto es algo ajeno objetivamente al mismo y que no debe gravar la posición de quienes, haciendo de él un uso acorde con sus fines constitucionales, contribuyan eficazmente a dar efectividad al orden jurídico. Siendo éste un aspecto que debe quedar a la apreciación prudencial expresa que en cada caso deberá hacer el tribunal de quien dependa la decisión.”*

Para JORDANO FRAGA la acción popular en materia ambiental es un mínimo inicial constitucional exigible al legislador de tal suerte que a juicio del mismo, “la Constitución exige que en los contenciosos ambientales exista, al menos, una acción popular que permita combatir e impugnar las decisiones de la Administración.”⁷¹ Así mismo, RAZQUIN Y RUIZ DE APODACA, establecen que “si realmente se quiere garantizar el derecho de acceso a los recursos administrativos y judiciales en materia ambiental por parte de todos los ciudadanos, se tendría que haber recurrido al reconocimiento general de la acción pública en las materias del artículo 18.1 de la Ley 27/2006⁷². Siguiendo esto, se presentaron algunas enmiendas⁷³ en trámite parlamentario

⁷⁰Peñalver i Cabré, Alexandre. Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales. En Pigrau Solé, Antoni (dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008. Pág. 382

⁷¹ Jordano Fraga, Jesús. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: Bosch, 1995. Pág. 455

⁷² 1. Las Administraciones públicas asegurarán que se observen las garantías en materia de participación establecidas en el artículo 16 de esta Ley en relación con la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones de carácter general que versen sobre las materias siguientes:

- a) Protección de las aguas.
- b) Protección contra el ruido.
- c) Protección de los suelos.
- d) Contaminación atmosférica.
- e) Ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos.
- f) Conservación de la naturaleza, diversidad biológica.
- g) Montes y aprovechamientos forestales.
- h) Gestión de los residuos.
- i) Productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas.
- j) Biotecnología.
- k) Otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente.
- l) Evaluación de impacto medioambiental.
- m) Acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- n) Aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica. (artículo 18 Ley 27/2006)

⁷³ Enmiendas núm. 33 del grupo parlamentario mixto y núm.102 del grupo parlamentario de IU-IVC (BOGG núm. 68-4 de 3 de marzo de 2006.)

de la Ley⁷⁴ en el sentido de establecer este reconocimiento a cualquier ciudadano para exigir ante los órganos administrativos y ante los tribunales contencioso-administrativos. Estas enmiendas finalmente fueron desestimadas”.⁷⁵

En esta misma línea doctrinal se pronuncia SALAZAR en la entrevista realizada, donde considera “que la legitimación mediante la habilitación legal a determinadas asociaciones de defensa ambiental no es suficiente y debería haberse llegado al reconocimiento de una acción popular en toda la materia ambiental. Hubiera sido preferible introducir una legitimación amplia para cualquier ciudadano a la hora de defender la aplicación de las normas ambientales, tal y como ocurre en materia de urbanismo y de costas.”

En nuestra opinión, en el mismo sentido que la segunda línea doctrinal mencionada, consideramos que debería existir una acción popular general, que reconozca a todas las personas poder acceder a la justicia en las materias reguladas en el artículo 18.1 de la Ley 27/2006 y no solo a las organizaciones siempre que cumplan los requisitos que establece la Ley 27/2006 en su artículo 23. Si es cierto que puede existir un colapso en la justicia, es decir, se podría originar un gran número de recursos tal y como ha alegado parte de la doctrina, pero si realmente la finalidad de la Constitución española es la defensa del medio ambiente mediante la solidaridad colectiva, creemos que se estaría limitando en cierta manera este derecho y deber constitucional del artículo 45. Por otra parte, respecto los requisitos que se le imponen a las asociaciones u organizaciones para acceder a la justicia son demasiados, ya que el segundo requisito sobre una antigüedad mínima de dos años nos parece que limitaría el ejercicio de esta asociación durante un tiempo bastante largo, quedándose durante dos años sin poder acceder a la justicia y viéndose así perjudicado el bien que nos interesa proteger. Sobre el tercer requisito de la territorialidad creemos que perjudica a las pequeñas asociaciones y organizaciones que

⁷⁴ “El Consejo de Estado en Pleno emitió su dictamen el 24 de noviembre de 2005. Con carácter general, expresa su parecer favorable sobre el anteproyecto. Destaca la relevancia constitucional de las Administraciones públicas con competencia sobre el medio ambiente. El derecho de acceso a la información ambiental que se reconoce en el anteproyecto es más amplio que el genérico derecho de acceso a los archivos y registros que declara el artículo 150 CE. El debido cumplimiento de la nueva Ley dependerá de los esfuerzos de las Comunidades Autónomas, de las Administraciones Locales y de las entidades que componen la Administración corporativa, para lo que cobra especial relevancia el principio de colaboración interadministrativa que introduce el artículo 4 del anteproyecto.” Razquin Lizarraga, José Antonio. *Información, Participación...* cit. Pág 80.

⁷⁵ Razquin Lizarraga, José Antonio; Ruiz de Apodaca, Ángel. *Información, Participación y justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006 de 18 de julio*. Pamplona: Aranzadi, 2007. Pág.387

no disponen de recursos suficientes para poder establecerse en todo el territorio nacional, teniendo así una ventaja las grandes ONGs ambientales las cuales sí que tienen recursos. Por otra parte, si se tuvieran que aplicar requisitos, sí que compartiríamos la exigencia del primer requisito ya que consideramos esencial que tenga en sus estatutos la protección del medio ambiente, pero los dos siguientes que establece la ley a mi juicio son excesivos.

Por otro lado, compartimos las ideas que establecen los entrevistados en el informe sobre la Asociación para la Justicia Ambiental (AJA),⁷⁶ donde se habla de la creación de un ente especial que litigase a favor de los ciudadanos en defensa del medio ambiente y estuviera financiado por el propio Ministerio de Medio Ambiente, así como crear y capacitar servicios de mediación y arbitraje ambiental. En este sentido, en Chile hay Tribunales Ambientales, de los cuales haré mención más adelante, que solo trataran materia medio ambiental, creemos que podría ser una buena solución para España algo parecido.

2.3.3. Leyes autonómicas que reconocen la acción popular

a) Introducción

Después de tratar la acción popular que se prevé en el artículo 22 de la Ley 27/2006, y ver que es la novedad más destacable respecto al acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hay que hacer referencia a ésta acción popular pero en el ámbito autonómico.

El artículo 149.1.23º de la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Por su parte el artículo 148.1.9º de la CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de la gestión en materia de protección del medio ambiente.

Vemos así que el Estado solo se reserva la legislación básica mientras que el resto de funciones, como el desarrollo legislativo, la ejecución y las normas adicionales de

⁷⁶ Sanchis Moreno, Fe; Salazar Ortuño, Eduardo; Ruiz Maciá, Ginés. *Democracia ambiental y acceso a la justicia: la aplicación del Convenio de Aarhus en España*. Asociación para la Justicia Ambiental: 2009. Pág. 59

protección pueden corresponder a las comunidades autónomas conforme a sus estatutos. Así lo encontramos en diferentes sentencias constitucionales como por ejemplo la STC núm. 69/2013 de 14 marzo:

“La competencia estatal debería entenderse como la facultad para elaborar una normativa transversal «de mínimos», pero sin entrar en excesivos detalles que pudieran disminuir el margen de la Comunidad para regular esta materia, citando al efecto la STC 102/1995, de 26 de junio [...] En cuanto a los criterios específicos como característicos de la legislación básica en este ámbito material, reproducimos ahora en sus elementos esenciales la STC 101/2005, de 20 de abril:

«El primero de estos criterios se concreta en que "en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido" (STC 102/1995, FJ 8).

El segundo criterio consiste en "que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989.

El tercer criterio a tener en cuenta (...) es el relativo al alcance de la "afectación transversal" que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación, entre otras).”

En resumen el TC considera que las leyes estatales tienen que dejar un espacio para la normativa autonómica y que las Comunidades Autónomas, siguiendo la constitución, disponen de facultades normativas propias.

Sin embargo, haciendo referencia específica a la regulación de la acción popular por

parte de las Comunidades Autónomas, desde un punto de vista constitucional no parece razonable justificar el reconocimiento de la acción popular a las comunidades autónomas con base en las normas adicionales de protección que el artículo 149.1.23º reconoce a las CCAA. Partiendo de la consideración de que el reconocimiento de una acción popular en materia de medio ambiente es una norma procesal y que en virtud del artículo 149.1.6 CE es ésta una competencia exclusiva del Estado, la solución sería inadmitir la acción pública reconocida en las leyes autonómicas por inconstitucional, según RUIZ DE APODACA.⁷⁷ En este sentido hay diversas sentencias como la Sentencia del TC núm. 71/1982 de 30 noviembre, la Sentencia sobre la impugnación por el Gobierno Español de la Ley 10/1981 del Parlamento Vasco sobre Estatuto del Consumidor, así como la Sentencia del TC núm. 146/1996 de 19 septiembre.

Sin embargo, creemos que actualmente no se puede considerar inconstitucional este reconocimiento de la acción popular por parte de las leyes autonómicas, ya que en la Disposición final 3.3 de la Ley 27/2006 de 18 de julio establece que esta ley tiene carácter de legislación básica y que *“Las disposiciones de los artículos 20 a 23, que en lo relativo a recursos en vía administrativa se dictan al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución y en lo relativo a recursos en vía contencioso-administrativa al amparo del artículo 149.1.6.ª de la Constitución.”* Aún así, hay que tener presente que la Ley 27/2006 reconoce la acción popular pero imponiendo unos requisitos que deberán cumplir las leyes autonómicas que mencionaremos a continuación, ya que si no sí que se podría hablar de inconstitucionalidad por no respetar la norma estatal básica ni la constitución. Así pues, actualmente encontramos legislación autonómica que reconoce la acción pública o popular, en base a esta Ley 27/2006, pero de acuerdo con RUIZ DE APODACA, hay que diferenciar entre aquellas CCAA que reconocen la acción pública en el ámbito administrativo para impugnar mediante vía administrativa cualquier acto de contenido ambiental, de aquellas que admiten la acción pública universal, tanto en vía administrativa como judicial.

b) Leyes autonómicas que reconocen la acción popular respecto los recursos administrativos y ante los jueces y tribunales

⁷⁷ Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel. Nuevas perspectivas del acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En Pigrau Solé, Antoni; Casado Casado, Lucia (dirs.); Pallarès Serrano, Anna (coord.) *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*. Barcelona: Atelier, 2010. Pág. 214

1. Ley 7/1990, de 28 de junio, de protección de embalses y zonas húmedas de la Comunidad de Madrid.

En su artículo 20 señala que será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales de justicia el cumplimiento de lo establecido en la presente Ley.

Esta es una ley que desarrolla en la Comunidad Autónoma de Madrid la Ley de Aguas de 29/1985 de 2 de agosto, la cual ha sido modificada por la Ley 46/1999 de 13 de diciembre, y por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio que actualmente se encuentra derogado en parte. En ambas leyes estatales no se prevé una acción popular ni pública, a diferencia de la ley autonómica que si prevé la acción popular.

2. Ley 11/1990 de 13 de julio de prevención del impacto ecológico de Canarias y la Ley 1/1999 de 29 de enero de residuos.

Reconoce la acción pública en su artículo 39 para exigir la observancia de las normas contenidas en la Ley. Igualmente, la Ley 1/1999 de 29 de enero de residuos de Canarias en su artículo 47 establece que será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales la observancia de lo establecido en la Ley y en las disposiciones que lo desarrollen.

Esta ley se basa en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio de evaluación de Impacto Ambiental, como norma básica en materia de medio ambiente, de conformidad con la Directiva 85/337/CEE, el cual se encuentra actualmente derogado. Ahora mismo regula esta materia la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación Ambiental. En ambas leyes mencionadas, no se prevé la acción pública que prevé ésta ley autonómica 11/1990.

3. Ley 3/1998 de 27 de febrero de protección del medio ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Reconoce la acción pública en su artículo 3.4 donde establece que será pública la acción para exigir el cumplimiento de lo previsto en esta ley, tanto en vía administrativa como jurisdiccional.

La ley 3/1998 de 27 de febrero, se ampara en la competencia establecida en el artículo 11.1.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, actualmente vigente, para el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de

medio ambiente y ecología.

En relación con esta ley se presentó una cuestión de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco mediante Auto de 4 de noviembre de 2011. El objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad consistía en determinar si el art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, anteriormente mencionado, vulneraba el art. 149.1.6 CE, por el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “legislación procesal sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”. Esta cuestión fue admitida a trámite por providencia de 17 de abril de 2012 por el pleno del Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional se pronunció mediante la Sentencia núm. 151/2012 de 5 de julio de 2012, en el siguiente sentido:

“desde el momento en que devino firme, por no haber sido recurrido, el Auto de 30 de diciembre de 2011, por el que dicho órgano judicial, acogiendo el desistimiento de la parte recurrente, declaró terminado el proceso a quo, ha desaparecido uno los presupuestos propios de la cuestión de inconstitucionalidad, pues el enjuiciamiento constitucional de la norma cuestionada no proyectaría su resultado sobre el concreto litigio en el que se planteó la cuestión, convirtiéndose en un juicio de constitucionalidad en abstracto, desligado del proceso a quo, lo que, cabalmente, no puede constituir nunca el objeto de un procedimiento constitucional de este tipo.”

En resumen, vemos que aunque se haya presentado una cuestión de inconstitucionalidad al respecto del citado artículo, y que ésta haya sido admitida a trámite, finalmente no se resolvió. Por lo tanto, no se llegó a declarar tal inconstitucionalidad por haber terminado el proceso a quo por desistimiento de la parte recurrente, desapareciendo así uno de los presupuestos propios de la cuestión de inconstitucionalidad, ya que la norma cuestionada no afectaría al resultado sobre el caso concreto del litigio en que se planteó la cuestión. En consecuencia, no se ha podido pronunciar el Tribunal Constitucional sobre si la ley autonómica es contraria a la constitución.

4. Ley 8/2002 de 18 de diciembre de protección del ambiente atmosférico de Galicia.

En su artículo 54 reconoce la acción pública exponiendo que será pública la acción para exigir ante los tribunales la observancia de lo establecido en la ley y en las disposiciones

que se dicten en su desarrollo y aplicación.

Esta ley autonómica se basaba en la Ley de 22 de diciembre de 1972 de Protección del Ambiente Atmosférico, que actualmente se encuentra derogada por la Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera 34/2007, de 15 de noviembre. Ninguna de estas dos leyes reconocen esta acción popular.

5. Ley 11/2006 de 14 de septiembre de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears.

Su artículo 6 expone que es pública la acción para exigir el cumplimiento de lo que establece esta ley ante los órganos administrativos y contenciosos administrativos, mediante los recursos o las acciones que correspondan, en los términos que establezca la legislación de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia, por lo tanto teniendo en cuenta la Ley 27/2006. Esta ley autonómica toma como base la Ley 9/2006 sobre evaluación de efectos de determinados planes y programas de medio ambiente actualmente derogada a día de hoy por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. En ambas leyes no se hace mención alguna a la acción popular que reconoce la ley autonómica 11/2006, de 14 de septiembre.

6. Ley 2/2006 de 5 de mayo de prevención de la contaminación y calidad ambiental de la Comunidad Valencia

En el último artículo de esta ley, el artículo 94, se reconoce la acción pública para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales la observancia de lo establecido en esta ley y en las disposiciones que se dicten en su desarrollo y aplicación.

Esta ley autonómica se basa en la Ley estatal de Prevención y control integrados de contaminación 16/2002 que actualmente se encuentra vigente, la cual no hace mención a ésta acción pública que reconoce la Ley 2/2006 de Valencia.

7. Decreto legislativo 1/2009 de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos de Cataluña

En su artículo 106 reconoce que es pública la acción para exigir delante de los órganos administrativos y los tribunales del orden jurisdiccional correspondiente la observancia de todo lo que dispone esta Ley. Además establece que se garantizará la

confidencialidad de la persona denunciante en los casos en que ésta lo solicite.

Este se basaba en la normativa básica, mediante Ley 10/1998, de 21 de abril de Residuos la cual está derogada por la actual Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Ambas leyes no prevén la acción pública que reconoce este Decreto Legislativo 1/2009.

En definitiva, vemos que con anterioridad a la Ley 27/2006 se podía llegar a dudar de la constitucionalidad de las leyes autonómicas que reconocían la acción popular, tal y como establece RUIZ DE APODACA⁷⁸ ya que no parecía razonable justificar el reconocimiento de la acción popular a las comunidades autónomas en base a las normas adicionales de protección que el artículo 149.1.23º reconoce a las CCAA, si se parte de la consideración de que el reconocimiento de una acción popular en materia de medio ambiente es una norma procesal y que en virtud del artículo 149.1.6 CE es ésta una competencia exclusiva del Estado. Pero llegamos a la conclusión de que todas estas leyes autonómicas mencionadas se encuentran amparadas por la Ley 27/2006 estatal base mediante la disposición final 3, aunque en las leyes estatales en que se basan no reconozcan expresamente la acción popular, seguiría quedando amparado este reconocimiento por parte de las CCAA por la Ley 27/2006 ya que ésta ley se ampara en el artículo 149.1.6.^a de la Constitución, por lo tanto a nuestro parecer no pueden ser inconstitucionales. No obstante, la ley 27/2006 en la cual se basan estas leyes autonómicas establece unos requisitos específicos para poder llevar a cabo la acción popular, los cuales estas leyes autonómicas deben respetar. Es decir, consideramos que no es inconstitucional el reconocimiento de la acción popular por parte de la normativa autonómica siempre y cuando respeten los requisitos de la ley 27/2006, en consecuencia, si no se cumplen estos requisitos sí que se podría considerar inconstitucional.

⁷⁸ Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel. Nuevas perspectivas del acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En Pigrau Solé, Antoni; Casado Casado, Lucia (dirs.); Pallarès Serrano, Anna (coord.) *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*. Barcelona: Atelier, 2010. Pág. 214

c) leyes autonómicas que reconocen la acción popular únicamente en el ámbito administrativo:

A continuación abordaremos aquellas leyes de CCAA que reconocen la acción pública únicamente en el ámbito administrativo para impugnar mediante vía administrativa cualquier acto de contenido ambiental. Veremos como toda esta normativa autonómica regula espacios naturales que se basaban en la Ley estatal 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, que actualmente se encuentra derogada y substituida por la actual Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

1. Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares.

Prevé en su artículo 28 la acción popular:

“1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales el cumplimiento de lo que se establece en la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, y de las normas y planes que la desarrollen. (Modificada actualmente por la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.)

2. La Administración, comprobada la existencia de la infracción y siempre que el hecho denunciado no sea materia de expediente sancionador ya finalizado o en trámite, abonará a los denunciantes particulares, una vez recaída resolución firme, los gastos justificados motivados por este hecho. ”

2. Ley 5/1991, de 5 de abril, de protección de los Espacios Naturales del Principado de Asturias.

En su artículo 41 expone que “Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos la observancia de lo dispuesto en esta Ley, las normas que la desarrollen, los planes de ordenación de los recursos naturales, las normas de los espacios naturales protegidos, y los planes rectores de uso y gestión.”

3. Ley 11/1994, de 27 de diciembre de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana

Reconoce específicamente la acción pública en el artículo 61 donde será pública la acción para exigir, ante los órganos administrativos, el cumplimiento de lo establecido en esta Ley y las normas y planes que la desarrollen y ejecuten.

4. Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón
Su artículo 6 reconoce la acción pública para exigir de las Administraciones públicas el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones que la desarrollen será pública

5. Ley 8/1998 de 26 de junio de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura

En la Disposición adicional segunda expone que será pública la acción para exigir ante las Administraciones públicas la observancia de lo establecido en la Ley, en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y ejecución y en los instrumentos de planificación y de gestión y manejo previstos en ella. Los particulares deberán fundamentar suficientemente los hechos que presuntamente supongan la infracción. Si la Administración considera que no existen pruebas suficientes, se archivará el expediente una vez realizadas por la misma las investigaciones oportunas. Así como también se encuentra en el Artículo 27 el cual forma parte del Capítulo III del Título III introducido por el número once del artículo único de la Ley 9/2006, 23 diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura. Este artículo establece que con el fin de complementar la acción pública en materia de protección de la biodiversidad y contribuir a la protección de áreas naturales que ofrezcan un interés singular desde el punto de vista ecológico o paisajístico, cualquier persona física o jurídica podrá solicitar de las Autoridades competentes, en los términos que legalmente se determinen, la constitución de un área de interés ecológico sobre un terreno de su propiedad, o propiedad de un tercero si dispone de la autorización pertinente. La declaración de estas áreas conllevará el establecimiento de un régimen de compatibilización de usos con los fines perseguidos.

6. Ley 4/2003 de 26 de marzo de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja.

En su artículo 76 regula la acción pública o popular para exigir ante la Administración Pública la observancia de lo establecido en la ley y en las disposiciones que se dicten

para su desarrollo y aplicación. Para que ésta se de los particulares, éstos deberán fundamentar suficientemente los hechos que supongan la infracción. Y si la Administración considera que no existen pruebas suficientes, se archivará el expediente, una vez realizadas por la misma las investigaciones oportunas.

7. Ley 8/2003 de 28 de octubre de flora y fauna de Andalucía

En su artículo 68.2. Será pública la acción para exigir ante las Administraciones Públicas la observancia de lo establecido en la presente Ley y disposiciones de desarrollo y aplicación.

8. Ley 11/2003 de 8 de abril de prevención ambiental de Castilla y León

En su artículo 88 establece que será pública la acción para denunciar las infracciones administrativas previstas en esta Ley, sin establecer nada más al respecto. Respecto a este artículo, hay jurisprudencia que establece que está bien reconocido esta acción pública de acuerdo con el artículo 19.h de la Ley Jurisdiccional como el caso de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, núm. 693/2013 de 25 abril: *“como esta Sala ha puesto de manifiesto en muchas ocasiones, por todas en la de fecha 13 de febrero de 2009 recaída en el recurso de apelación: "lo que caracteriza a la acción pública, que se regula en materia urbanística en el art. 150 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, es el reconocimiento legal al ciudadano de la legitimación que le habilita para intervenir en determinados ámbitos de la acción administrativa, no sólo durante el procedimiento de preparación y elaboración de la decisión de la Administración sino mediante su impugnación en vía jurisdiccional una vez que la decisión haya sido adoptada ; y ello aunque ésta no afecte a su esfera de derechos o intereses de contenido patrimonial; no es preciso por ello prueba alguna del interés que ostentan, pues es la Ley la que les otorga la legitimación y, en consecuencia, ninguna indefensión han ocasionado los recurrentes a la parte apelante porque no hayan dicho expresamente en la demanda que ejercen la acción pública y se hayan limitado a decir que tienen legitimación con arreglo al art. 19 de la Ley Jurisdiccional porque, efectivamente, la tienen con arreglo al apartado h) del mencionado precepto teniendo en cuenta los actos recurridos y que no han solicitado en la demanda indemnización alguna por los daños supuestamente causados o*

derivados de esos actos" . Argumentos éstos que, mutatis mutandi, son perfectamente trasladables a la materia de medio ambiente para la que asimismo se reconoce la acción pública en el artículo 88 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León”

9. Ley Foral 4/2005 de 22 de marzo de intervención para la protección del medio ambiente de Navarra.

Su artículo 8 establece que será pública la acción para exigir ante las Administraciones competentes el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Foral. Así pues, cualquier persona podrá solicitar a las Administraciones competentes la adopción de las medidas de restauración de la legalidad ambiental, así como denunciar las actuaciones que se presuman infracciones según lo dispuesto en la Ley Foral.

10. Ley 4/2006 de 19 de mayo de conservación de la naturaleza en Cantabria.

Cuyo artículo 83.2 establece que será pública la acción para exigir ante las Administraciones Públicas la observancia de lo establecido en la Ley y disposiciones de desarrollo y aplicación.

Respecto el reconocimiento de las leyes autonómicas de la acción popular en materia ambiental pero únicamente en el ámbito administrativo destacar que, como hemos mencionado anteriormente de acuerdo con RUIZ DE APODACA, no tienen porqué ser tachadas de inconstitucionales ya que no vulnerarían ningún título competencial, y además reforzarían los derechos de los administrados en sus relaciones con las Administraciones Públicas. “En sentido contrario se podría alegar cierta ilegalidad o alegalidad al no respetar los criterios de legitimación de la legislación básica en materia de procedimiento administrativo, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”⁷⁹

⁷⁹ Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel. Nuevas perspectivas del acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En Pigrau Solé, Antoni; Casado Casado, Lucía (dirs.); Pallarès Serrano, Anna (coord.) *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*. Barcelona: Atelier, 2010. Pág. 216

3. ANÁLISIS COMPARADO DE LA REGULACIÓN DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL EN ESPAÑA CON CHILE Y ECUADOR

3.1 Introducción

En algunos países de Sudamérica la regulación del acceso a la justicia en materia de medio ambiente es diferente a la establecida en el conjunto del Estado español. Un ejemplo de esto es Chile donde se reconocen Tribunales Ambientales mediante la Ley 20600/2012 de 28 de junio. Otro ejemplo a destacar se encuentra en Ecuador, donde la Constitución ecuatoriana de 28 de septiembre de 2008 reconoce por primera vez en el mundo a la naturaleza y, en consecuencia al medio ambiente, como un sujeto de derecho en el artículo 71 de la Constitución de Ecuador⁸⁰.

En cambio, en España estas dos previsiones de gran novedad de Chile y Ecuador no existen. Además estas dos novedades no son conocidas por parte de la ciudadanía española así como los profesionales del derecho tampoco tienen mucho conocimiento, como, a modo de muestra aunque evidentemente no exhaustiva, por ejemplo el abogado MARRACO, donde en la entrevista realizada expresó que “mi conocimiento de la Administración de Justicia de ese País (Chile) es muy escaso y no me considero autorizado para dar una opinión al respecto” así como el abogado SALAZAR que expone “tengo un conocimiento vago, pero me gusta la idea de los Tribunales especializados”. A continuación analizaremos estas dos nuevas figuras novedosas para el medio ambiente y para el acceso a la justicia.

3.2 Acceso a la justicia en Chile

El derecho de acceso a la justicia ambiental en Chile ha sido reconocida, por una parte, por la llamada acción de protección establecida en la Constitución Política de la República de Chile de 1980, reformada por la Ley 20.050/2005, de 26 agosto la cual en

⁸⁰ “La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos” (artículo 71 de la Constitución de Ecuador).

su artículo 19.8 establece que:⁸¹

“La Constitución asegura a todas las personas:[...] 8º El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente;”

Por otro lado, encontramos la Ley nº 19.300/1994, de 9 de marzo, sobre bases del medio ambiente, modificada por la Ley nº 20.417/2010 de 26 enero y por la Ley nº 20.473/2010 de 13 noviembre, donde en su artículo 53.1 expone:

“Producido daño ambiental, se concede acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado, lo que no obsta al ejercicio de la acción indemnizatoria ordinaria por el directamente afectado.”

En España también se reconoce, en el artículo 45.1 de la CE, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Además, también será deber de los poderes públicos velar por los recursos naturales y la utilización racional de estos. También se reconoce la acción de reparar el medio ambiente dañado, en el artículo 45.3 de la CE. Por lo tanto, vemos que en los dos ordenamientos jurídicos se encuentran rasgos comunes respecto la protección y el reconocimiento del medio ambiente.

Sin embargo, como anteriormente se ha mencionado en la introducción, la Ley 20600/2012 de 28 de junio reconoce la institución de los Tribunales Ambientales, a diferencia de la española en la que no existen. Como manifiesta RIQUELME “el derecho ambiental chileno ha experimentado un desarrollo a pasos agigantados, especialmente después del ingreso de Chile en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de los desafíos que de ello se derivaron.”⁸² De ahí que mediante la Ley 20600/2012 de 28 de junio se crearan los tribunales ambientales y de la Ley 20.147/2010 de 26 de enero, se creara el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

En nuestro país en cambio, no tenemos unos Tribunales especializados en derecho

⁸¹ Riquelme Salazar, Carolina. Los tribunales ambientales en Chile. ¿un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental? *Revista catalana de dret ambiental* Vol. IV Núm. 1.2013

⁸² Riquelme Salazar, Carolina. Los tribunales ambientales en Chile. ¿un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental? *Revista catalana de dret ambiental* Vol. IV Núm. 1.2013

ambiental, sino que la Ley 27/2006 se remite al orden contencioso administrativo, en general, ya que en este orden contencioso administrativo se remiten todos los supuestos en materia ambiental, regulados en el Título IV sobre acceso a la justicia y la tutela administrativa. Según PEÑALVER Y CABRÉ “este carácter principal del contencioso administrativo, deriva de la naturaleza colectiva de la mayor parte de los conflictos ambientales. Ahora bien, ello contrasta con la incapacidad de la justicia administrativa para cumplir su función pública a causa de la enorme lentitud de los procesos judiciales que no se han podido superar con la implantación de los juzgados contenciosos administrativos. Esta situación de crisis del contencioso administrativo provoca en ocasiones una huida a otros órdenes jurisdiccionales de muchos conflictos ambientales que se tendrían que residenciar en la jurisdicción contencioso-administrativa.”⁸³

3.2.1 Tribunales Ambientales Chilenos

A continuación analicemos la estructura de los Tribunales Ambientales reconocidos en la Ley 20600/2012 de 28 de junio.

Primero de todo, destacar que anteriormente a la creación de estos tribunales, en Chile no existían órganos jurisdiccionales especializados que conocieran de los asuntos suscitados en la esfera medioambiental. Aún así, tenían por una parte, la Corte de Apelaciones⁸⁴ respectiva el tribunal competente para conocer de las acciones de protección ambiental y por otra, los tribunales ordinarios civiles los competentes para conocer de las acciones indemnizatoria ordinaria y ambiental. Como manifiesta RIQUELME “esta carencia de órganos jurisdiccionales especializados en materia ambiental está siendo subsanada a través de la gradual entrada en funcionamiento de los tribunales ambientales”⁸⁵

⁸³ Peñalver i Cabré, Alexandre. Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales. En Pigrau Solé, Antoni (dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008. Pág. 355

⁸⁴ Corte de apelaciones se encuentra regulado por Código Orgánico de Tribunales y forma parte del poder judicial Chileno por debajo de la Corte Suprema la cual está en el cúspide del poder judicial. <http://www.poderjudicial.cl/PDF/InfoInstitucional/corteapelaciones.pdf?opc_menu=1&opc_item=3>

⁸⁵ Riquelme Salazar, Carolina. Los tribunales ambientales en Chile. ¿un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental? *Revista catalana de dret ambiental Vol. IV* Núm. 1.2013 Pág 25.

Los Tribunales Ambientales son órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, cuya función es resolver las controversias medio ambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento, tal y como establece el artículo 1 de la Ley 20600/2012. Se crean tres Tribunales ambientales con asiento en las diferentes comunas (municipios) que establece la ley (artículo 5). Estos están compuestos por tres ministros. Dos de ellos deben tener título de abogado, haber ejercido la profesión a lo menos diez años y haberse destacado en la actividad profesional o académica especializada en materias de derecho administrativo o ambiental. El tercero es un licenciado en ciencias con especialización en materias medioambientales y, a lo menos, diez años de ejercicio profesional (artículo 2). Los Tribunales ambientales conocerán de las reclamaciones que se interpongan en contra de los decretos supremos que establezcan las normas de calidad ambiental y las normas de emisión; los que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación, conforme a lo dispuesto en el artículo 50 de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. También deberán conocer de las demandas para obtener la reparación del medio ambiente dañado y de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la superintendencia del Medio Ambiente. Asimismo, cada tribunal debe resolver si autoriza las medidas provisionales señaladas en la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, así como las suspensiones en e (artículo 17).

Hay que hacer especial referencia a la legitimación para ser parte ante el tribunal ambiental que se prevé en el artículo 18 de la Ley 20600/2012⁸⁶. El proyecto originario de esta ley la legitimación activa permitía un acceso más generalizado, en cambio en la

⁸⁶ “son legitimados activos para comparecer en calidad de partes ante el tribunal ambiental competente: 1) cualquier persona que considere que los decretos supremos no se ajustan a la ley N° 19.300 sobre bases del medio ambiente y le causan perjuicio; 2) las personas naturales o jurídicas que hayan sufrido el daño, las municipalidades y el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado, en casos de daño ambiental; 3) las personas naturales o jurídicas directamente afectadas por resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente; 4) la Superintendencia del Medio Ambiente para solicitar la autorización de medidas provisionales, suspensiones y sanciones; 5) las personas naturales o jurídicas que presenten reclamaciones en contra de resoluciones del Comité de Ministros o del director ejecutivo cuando consideren que sus observaciones no hubieren sido apreciadas en el procedimiento de evaluación ambiental; 6) cualquier persona que considere que los actos administrativos que dicten los ministerios o servicios públicos para la ejecución o implementación de las normas de calidad, emisión y planes de prevención o descontaminación, infrinjan la ley, las normas y/o los objetivos de los instrumentos señalados; 7) las personas que hayan solicitado la invalidación administrativa de un acto administrativo de carácter ambiental o las personas afectadas por las resoluciones que resuelvan dichos procedimientos de invalidación.” (Artículo 18 de la Ley 20.600/2012)

normativa actual la legitimación activa se restringe al establecer filtros de acceso para cada una de las competencias de los tribunales ambientales, con el objetivo según RIQUELME, de prevenir los riesgos de una excesiva judicialización.⁸⁷ Esto fue criticado por las organizaciones no gubernamentales ya que no se ha previsto en esta ley una legitimación expresa a las ONG de carácter ambiental para acceder ante los tribunales ambientales, como se prevé por ejemplo en la legislación española, aunque con algunos requisitos ya expuestos con antelación.

Sin embargo, se ha previsto una figura nueva en el artículo 19 de esta Ley 20.600/2012. Mediante esta figura, sí podrían acceder las ONG's a los tribunales ambientales en calidad de *amicus curiae*. Es decir, cualquier persona, natural o jurídica, que no sea parte en el proceso, que posea reconocida idoneidad técnica y profesional en la materia objeto del asunto sometido al conocimiento del Tribunal Ambiental y que invoque la protección de un interés público, podrá presentar, por escrito y con patrocinio de abogado, una opinión con sus comentarios, observaciones o sugerencias, después de la publicación de aviso por parte del Tribunal de la resolución de que admite a trámite la reclamación o la demanda. Con esta figura de *amicus curiae* se quiere favorecer la participación de ONG ambientales ante los Tribunales ambientales.⁸⁸

En España, por el contrario, sí que se reconoce una legitimación expresa para que las ONG ambientales puedan acceder a los tribunales españoles. Sin embargo, esta acción no es pública al cien por cien al requerir unos requisitos mediante el artículo 23 de la Ley 27/2006. En cambio en la legislación chilena, aunque no se prevea directamente, sí que podrán acceder a la justicia estas organizaciones no gubernamentales o persona natural aunque no sean parte del proceso, siempre que se cumpla lo anteriormente mencionado, por lo tanto se da la opción de una legitimación más amplia que en España.

Por otro lado, anteriormente hemos dicho que en España la Ley 27/2006 en su artículo 23.2 reconoce a las personas jurídicas sin ánimo de lucro el derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de

⁸⁷ Riquelme Salazar, Carolina. Los tribunales ambientales en Chile. ¿un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental? *Revista catalana de dret ambiental* Vol. IV Núm. 1.2013 Pág. 34.

⁸⁸ Riquelme Salazar, Carolina. Los tribunales ambientales en Chile. ¿un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental? *Revista catalana de dret ambiental* Vol. IV Núm. 1.2013 Pág. 35.

Asistencia Jurídica Gratuita. Por su parte, la ley chilena 20600/2012 en su artículo 42 prevé que:

“Los honorarios y demás gastos derivados de la intervención de los peritos mencionados en este artículo corresponderán a la parte que los presente. Excepcionalmente, el Tribunal podrá eximir a la parte, total o parcialmente, del pago del honorario del perito cuando considere que ella no cuenta con medios suficientes para solventarlo.”

Se puede observar que solo se hace mención expresa a los peritos. Además hay que destacar que durante la tramitación del proyecto de Ley por el cual se crearon los tribunales ambientales, las organizaciones ciudadanas presentaron una propuesta que pretendía establecer un fondo público para financiar la participación de los sectores de menores ingresos en las causas. Esta propuesta finalmente no fue acogida y tampoco se estableció ninguna otra, manteniéndose, en consecuencia, las fórmulas fijadas en la normativa general: el privilegio de pobreza y la defensa a través de la Corporación de Asistencia Judicial.⁸⁹

En conclusión, podemos ver como la importancia por el medio ambiente en Chile ha evolucionado de manera muy rápida en los últimos años desde su ingreso OCDE en 2010, convirtiéndose en el primer país sudamericano miembro de ésta. Ha ido evolucionado de manera tan rápida e innovadora que se han previsto los Tribunales ambientales, los cuales son muy recientes ya que comenzaron a operar el 4 de marzo de 2013 donde el Tribunal Ambiental inició sus actividades jurisdiccionales, funcionando en dependencias del Centro de Justicia de Santiago y el 19 de agosto de 2013 entró en funcionamiento el Segundo Tribunal Ambiental⁹⁰, faltando por lo tanto aún el tercer tribunal ambiental. Consideramos que estos tribunales son muy importantes para el acceso a la justicia ambiental y podrían llegar a ser un referente para España, ya que si es cierto que hay un atasco en los tribunales y una gran lentitud en todos los procesos, podría haber unos tribunales dedicados únicamente al medio ambiente, cumpliendo a nuestro parecer, con el mandamiento constitucional español. Además, pueden llegar a servir para acabar

⁸⁹ Riquelme Salazar, Carolina. Los tribunales ambientales en Chile. ¿un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental? *Revista catalana de dret ambiental* Vol. IV Núm. 1.2013 Págs. 36

⁹⁰ Tribunal Ambiental de Santiago de Chile < <http://www.tribunalambiental.cl/2ta/informacion-institucional/sobre-el-tribunal-ambiental/historia/>>

con el problema de huida del contencioso administrativo, y para que éste no se encuentre colapsado, que es una de las justificaciones que considera la doctrina que no cree que debería haber un reconocimiento de acción popular de manera amplia. Por lo tanto, deberían existir unos tribunales especializados en materia ambiental, con jueces y magistrados formados especialmente en derecho ambiental. Aún así, hay que tener presente que estos tribunales ambientales chilenos son muy recientes y consideramos que aún es pronto para poder ver si funcionan correctamente para poder aplicarlos en España.

3.3 Constitución Ecuatoriana

La Constitución de Ecuador del 2008 tiene un gran importancia ya que por primera vez en el mundo se le otorgan derechos a la naturaleza o Pacha Mama, tal y como se conoce en quechua. En su artículo 71 de la Constitución de Ecuador, se expone que la Pacha Mama tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Hay que tener en cuenta el Sumak Kawsay o Buen Vivir que es el objetivo guía de la sociedad ecuatoriana que implica una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza⁹¹ muy diferente a la que se tiene en España, donde el medio ambiente se ve como un objeto o cosa de la cual los ciudadanos tenemos derecho a disfrutar y proteger, no reconociéndole derechos al medio ambiente propiamente dichos (art 45 CE).

Consideramos que en España se debería llegar a conseguir esta mentalidad que se tienen en Ecuador, de respeto por la naturaleza como si fuera una persona de la cual dependemos para vivir y necesaria, ya que se avanzaría mucho más en lo que respecta al acceso a la justicia en materia medio ambiental, porque lo que se perseguiría sería proteger los derechos del medio ambiente además de los de las personas.

3.3.1 Acceso a la justicia en Ecuador

Primero de todo hay que hacer una diferenciación entre justicia ambiental y justicia ecológica, de acuerdo con GUDYNAS. Este autor expone que “bajo la postura clásica

⁹¹ Pigrau Solé Antoni. Introducción. En Pigrau Solé, Antoni. Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental: un estudio de las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013 pág. 11.

de los derechos humanos a un ambiente sano se acepta que están cubiertos por la llamada justicia ambiental. Esto se aplica a casos tales como los daños a la salud de las personas por la contaminación, o los reclamos de un propietario cuando arrojan basura en su territorio. Por lo tanto, la justicia ambiental parte de un conjunto de derechos humanos atendiendo a cómo son afectadas las personas. Pero si se toman los derechos de la Naturaleza en serio es necesario contar con otro campo de la justicia. Esta es la justicia ecológica y se enfoca en una Naturaleza que es sujeto. Su énfasis está en asegurar la sobrevivencia e integridad de la Naturaleza y la restauración de los ecosistemas dañados. Esta es distinta y discurre en paralelo a la justicia ambiental. La justicia ecológica atiende los derechos de la Naturaleza, exigiendo que se recuperen los ambientes dañados, y se los regrese a su estado original. Su objetivo no es cobrar multas, y la recuperación ambiental debe realizarse independientemente de su costo económico”.⁹² Sin embargo, hay que destacar que en España también tenemos la Ley 26/2007 de 23 de octubre de responsabilidad ambiental donde se hace referencia en su preámbulo que el “operador responsable consiste en devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando el total de los costes a los que asciendan las correspondientes acciones preventivas o reparadoras”.

Otro autor APARICIO WILHELMI, manifiesta que “el techo de la protección ambiental, y los términos de la ponderación con otros intereses o derechos, se modifican sustancialmente en función de si hablamos de justicia ambiental o, en cambio, de justicia ecológica. De todas formas, se puede también defender que una noción amplia de justicia ambiental, sin dejar de lado su visión social y antropocéntrica, se acerca bastante, aunque no hasta alcanzarla, a la de justicia ecológica. Ello sucede si la justicia ambiental se predica también respecto de las generaciones futuras, esto es, si con claridad incorpora tanto la perspectiva sincrónica como la diacrónica. Así, si tomamos esta noción más profunda de justicia ambiental, veremos que tiene que ver “con la distribución de bienes y males ambientales entre los seres vivos (humanos o no), tanto sincrónica como diacrónicamente. La idea es que los

⁹² Gudynas, Eduardo. Los derechos de la Naturaleza en serio. En Acosta, Alberto; Martínez, Esperanza. *La naturaleza con derechos*. Quito: Abya-Yala, 2010. Pág. 273-274.

sistemas económico-sociales han de ser reproducibles –más allá del corto plazo- sin deterioro de los ecosistemas sobre los que se apoyan.”⁹³

Hay diferentes normas que regulan el acceso a la justicia en materia ambiental en Ecuador, como por ejemplo la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de 21 de septiembre de 2009 la cual se basa en la nueva constitución de Ecuador o la Ley de Gestión Ambiental de 30 de Julio de 1999, entre otras.

Por lo que respecta a los titulares del derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente serán tanto las personas naturales o jurídicas como los colectivos o grupos humanos, los que podrán ejercer acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos para obtener la tutela efectiva (imparcial y expedita) en materia ambiental (artículo 397.1 Constitución de Ecuador).

Vemos que a diferencia de España, se reconoce una acción popular sin limitación alguna. Además la Constitución establece expresamente un criterio que guía a los órganos de administración de justicia: “En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.” (Art. 395.4)⁹⁴.

El artículo 75 de la Constitución de Ecuador reconoce además que:

“toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”

Éste artículo vendría a ser nuestro artículo 24⁹⁵ y 119 de la CE⁹⁶. Además para acceder a la justicia también reconoce las cuatro vías diferentes, tanto constitucional, penal, administrativa como civil.

⁹³ Aparicio Wilhelmi, Marco. Hacia una justicia social, cultural y ecológica: el reto del Buen Vivir en las Constituciones de Ecuador y Bolivia. *Belo Horizonte* núm. 1 , 2013 pág. 279-311 <<http://www.fumec.br/revistas/index.php/meritum/article/view/1788>>

⁹⁴ Potes, Verónica. La justicia ambiental: derechos, deberes y acciones disponibles. CEDA

⁹⁵ Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. (artículo 24.1 CE)

⁹⁶ 1. La justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar (artículo 119 de la CE).

La vía administrativa se encuentra regulada en diferentes artículos de la Ley de Gestión Ambiental, anteriormente mencionado,. En el artículo 44 hace referencia a las sanciones administrativas que se imponen a los funcionarios públicos, que por acción u omisión incumplan las normas de protección ambiental. En estos casos, cualquier persona o grupo humano, puede solicitar por escrito que se sancione al funcionario público.

En España, sin embargo, de acuerdo con PEÑALVER Y CABRÉ, respecto el control de la inactividad administrativa no son suficientes las pretensiones de anulación de actos o reglamentos mediante la técnica del silencio por lo tanto, resultan necesarias las pretensiones de condena directamente ante la inactividad administrativa en materia de medio ambiente (artículo 31 de la LJCA). Este autor señala que aunque se hayan previsto el nuevo recurso contra la inactividad (artículo 29 LJCSA) éste contiene dos limitaciones⁹⁷ que impiden incluir de forma plena la inactividad administrativa en medio ambiente, y, por lo tanto, hace referencia a que la Ley 27/2006 podría haber especificado algún criterio sobre esta cuestión, cosa que no hace.⁹⁸

Por su lado, el artículo 45 de la Ley de Gestión Ambiental, dispone que en el caso de infracciones que se sancionen en la vía administrativa se sigue el procedimiento establecido en el Código de la Salud. Por su parte, el artículo 46 de esta misma ley establece que:

“en los casos que los particulares, por acción u omisión, incumplan las normas de protección ambiental, la autoridad puede adoptar las siguientes medidas administrativas:

⁹⁷ Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78. (artículo 29 de la LJCA).

⁹⁸ Peñalver i Cabré, Alexandre. Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales. En Pigrau Solé, Antoni (dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008. Pág. 390-391

- a) Decomiso de las especies de flora y fauna obtenidas ilegalmente y de los implementos utilizados para cometer la infracción; y,*
- b) Exigirá la regularización de las autorizaciones, permisos, estudios y evaluaciones; así como verificará el cumplimiento de las medidas adoptadas para mitigar y compensar daños ambientales, dentro del término de treinta días.”*

Por lo tanto vemos que el acceso a la justicia en materia ambiental en Ecuador se encuentra regulado en diferentes leyes que a diferencia de España reconocen una acción popular donde cualquiera puede acceder a la justicia. Lo más relevante es que en Ecuador se pasa a reconocer al medio ambiente como un sujeto de derechos, por lo que se podría hablar de justicia ecológica, donde lo que se persigue no es el beneficio económico que un sujeto puede percibir por que se le ha perjudicado, si no que se busca proteger al medio ambiente en sí. En nuestra cultura occidental esto no se da, ya que no se tiene esa consciencia de que hay que respetar a la Pacha Mama porque es la madre de todos, y sin ella no podríamos vivir. En España en cambio se lo considera un derecho del cual tenemos que disfrutar aunque también proteger y se pondera con otros derechos y también con los intereses económicos.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Después de analizar el derecho de acceso a la justicia ambiental tanto desde un punto de vista internacional, europeo y nacional, incluso autonómico, se puede observar como se ha producido un gran cambio desde la Conferencia de Rio de 1992 y su principio número 10. Después de más de veinte años se ha evolucionado mucho, aunque con diferentes deficiencias.

Primera.- Hay que destacar que en el ámbito europeo, aún no se ha podido aprobar la Directiva sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente de finales del 2003, en cambio los otros dos pilares que prevé el Convenio de Aarhus como el acceso a la información y la participación pública sí está regulado por diferentes directivas europeas. Hemos podido observar como estados europeos se contradicen sus legislaciones respecto la legitimación, y hay que recordar que Europa firmó el Convenio de Aarhus en 2005, el cual prevé en su artículo 9 la legitimación a las personas interesadas, considerando entre estas a las organizaciones no gubernamentales. Por lo tanto consideramos necesaria la existencia de una Directiva europea que respete el Convenio de Aarhus, para que no haya problemas en relación al acceso a la justicia en materia de medio ambiente como se ha visto recientemente en diferentes sentencias, como por poner un ejemplo el caso Trianel.

Segunda.-En cambio, en nuestra legislación nacional sí que se prevé una legitimación expresa a las organizaciones no gubernamentales mediante el artículo 22 y 23 de la Ley 27/2006. Pero este reconocimiento ha sido un tema de debate doctrinal sobre todo en lo que se refiere a la gran novedad que intentó implantar esta ley, la llamada por el texto legal acción popular. Aunque en esta ley se prevea la acción popular, lo hace con unos requisitos. Una parte de la doctrina entiende que la acción popular con estos requisitos están más que justificados, ya que si no se produciría una sobrecarga en los tribunales, o con argumentos de que “no es misión de los ciudadanos aislados el procurar el correcto funcionamiento del Estado de Derecho”⁹⁹. Pero encontramos otra parte de la doctrina que entiende lo contrario con argumentos como “si realmente se quiere garantizar el derecho de acceso a los recursos administrativos y judiciales en materia ambiental por

⁹⁹ Martín Mateo, Ramón. La problemática asimilación del accionariado popular. *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 179, 1973. Págs. 471- 485

parte de todos los ciudadanos, se tendría que haber recurrido al reconocimiento general de la acción pública.”¹⁰⁰ En nuestra opinión, consideramos que debería existir una acción popular general, que reconozca a todas las personas poder acceder a la justicia en materia medioambiental y no solo a las organizaciones que cumplen los requisitos que establece la Ley. La razón es porque en la misma Constitución hace referencia a la solidaridad colectiva la cual tiene que ayudar a los poderes públicos a defender al medio ambiente. Si el tema en cuestión fuera el colapso en la justicia, creemos que se debería crear una institución como la de Chile como son los Tribunales Ambientales los cuales sólo juzgan casos en materia ambiental o alguna institución de similar.

Tercera.-Por lo que respecta a los requisitos que se le imponen a las asociaciones u organizaciones para acceder a la justicia creemos que son excesivos, ya que el segundo requisito sobre una antigüedad mínima de dos años, en nuestra opinión, limitaría el ejercicio de las asociaciones durante un tiempo en el que quizás su actuación hubiera sido esencial para proteger al medio ambiente. Sobre el tercer requisito, el de la territorialidad, creemos que perjudica a las pequeñas asociaciones y organizaciones que no disponen de recursos suficientes para poder establecerse en todo el territorio nacional, teniendo así una ventaja las grandes ONG ambientales las cuales sí que tienen recursos. En cambio, sí compartimos la exigencia del primer requisito, en caso de que tuvieran que haberlos ya que creemos esencial que tenga en sus estatutos la protección del medio ambiente, pero los dos siguientes que establece la ley a nuestro juicio son excesivos.

Cuarta.-Otro conflicto que se ha planteado, siguiendo la acción popular, consiste en el reconocimiento que hacen de ésta diferentes leyes autonómicas. Hemos podido observar que hay diversas leyes autonómicas que reconocen la acción pública, aunque la mayoría de leyes autonómicas se basen en leyes estatales que actualmente se encuentran derogadas las cuales tampoco reconocían la acción popular. La problemática surge en si estas leyes autonómicas son inconstitucionales o no por reconocer la acción popular. Si bien es cierto que se le reconoce en el artículo 149.1.23º de la CE a las CCAA establecer normas adicionales de protección sobre la legislación estatal, pero desde un punto de vista constitucional puede no parecer razonable justificar el reconocimiento de

¹⁰⁰ Jordano Fraga, Jesús. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: Bosch, 1995. Pág. 455

la acción popular a las comunidades autónomas con base a lo expuesto, ya que partiendo de la consideración de que el reconocimiento de una acción popular en materia de medio ambiente es una norma procesal y que en virtud del artículo 149.1.6 CE es ésta una competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, a nuestro parecer las leyes autonómicas se basan en la Ley 27/2006 la cual es una ley estatal base que se ampara en el artículo 149.1.6 de la constitución mediante la Disposición final 3.3, no considerando así inconstitucionales las leyes autonómicas. Aún así, hay que tener presente que la Ley 27/2006 impone unos requisitos a la acción popular que deben ser respetados por las diferentes leyes autonómicas, ya que si no es así, sí que podrían ser consideradas éstas inconstitucionales.

Quinta.- Por lo que respecta a los progresos en materia ambiental que se han producido en dos países de Sudamérica, en concreto Chile y Ecuador, hemos podido ver que en estos países hay dos novedades las cuales podrían servir como referente a España. En el caso de Chile, como hemos comentado con anterioridad, podrían crearse en España unos tribunales especializados únicamente en materia ambiental para así reducir el colapso judicial que se produce. Sin embargo, en la época de crisis que nos encontramos y los diferentes recortes que se han producido en nuestro país en sectores tan importantes como la educación o la sanidad, se pierde toda esperanza en que se invierta en ésta idea. Por otro lado, en Ecuador en su Constitución de 2008 se ha reconocido al medio ambiente como sujeto de derechos. Esto nos parece un gran avance no solo por lo que respecta al acceso a la justicia sino para el medio ambiente en sí. Sin embargo, la cultura occidental no es la misma que se produce en países indígenas, donde para ellos es vital proteger la Pacha Mama, la cual nos da la vida y de la cual dependemos. Consideramos que se debería aprender más de este pensamiento del “Buen Vivir” y del respeto al medio ambiente que tienen en Ecuador y dejar de ver a Sudamérica como países que no están lo suficientemente desarrollados. Actualmente creemos que ellos están invirtiendo más en un “sujeto” tan importante como es el medio ambiente, el cual hay que protegerlo y respetarlo para que un futuro podamos sobrevivir.

Sexta.-Finalmente, mediante la entrevista realizada a los especialistas en derecho ambiental, nos hemos interesado por la situación actual del acceso a la justicia ambiental en España. Las respuestas que se dan son sobre todo de queja al gobierno que

tenemos actualmente y los cambios que han realizado como las tasas, las cuales han empeorado la Administración de Justicia el Ministerio, contraviniendo lo previsto en el Convenio de Aarhus, suponiendo un freno el tener que afrontar un gasto para el usuario de la Justicia que no va a poder ser reembolsado. Así como también se menciona las barreras formales (legitimación, pretensiones, etc) y económicas (costas, tasas, honorarios de profesionales intervinientes) que dificultan el acceso a la justicia ambiental, e incluso lo frustran.

En conclusión, aunque en el inicio de las conclusiones hemos expresado que ha habido un gran avance en el acceso a la justicia ambiental, han pasado veinte largos años, en los que se han conseguido logros, pero a nuestro parecer no los suficientes dejando este tercer pilar del Convenio de Aarhus un poco descolgado de los otros dos. Por lo tanto, es necesario seguir luchando por un acceso a la justicia en defensa del medio ambiente por todos, para que un futuro, todos podamos seguir disfrutando de nuestra Pacha Mama.

5. ANEXO

ENTREVISTA 1

Realizada al Sr. **José Manuel Marraco**, abogado de Greenpeace-España.

1.- ¿Cuál cree que es la situación del acceso a la justicia ambiental en España actualmente?

Difícil porque con el retroceso que ha supuesto para la Administración de Justicia el Ministerio del Sr. Gallardón, con la imposición de tasas, contraviniendo lo previsto en el Convenio de Aarhus, supone un freno el tener que afrontar un gasto para el usuario de la Justicia que no va a poder ser reembolsado.

2.- ¿Cree que la legitimación que se encuentra prevista en la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, es la adecuada? ¿Si no es así, que cambiaría?

No es un problema sólo de ese acceso restringido a Asociaciones con una entidad determinada sino como señalaba en la respuesta anterior del ataque a las libertades y los derechos que ha supuesto el actual Ministerio de Justicia articulando una serie de limitaciones que han empezado con el nombramiento de un Consejo General del Poder Judicial absolutamente limitado y adaptado a las directrices que marque el Ministerio.

Las leyes promulgándolas únicamente no solucionan los problemas y hay que dotarlas de medios y de desarrollo que ni el gobierno anterior y menos el actual han estado dispuestos para ello.

Hay que decir que el Presidente del CGPJ fue un cargo de responsabilidad en un gobierno anterior del Partido Popular por lo que su independencia está puesta en entredicho por las Asociaciones Judiciales y por supuesto por los usuarios de la Administración de Justicia.

3.- ¿Cual es el mayor problema que tienen actualmente a la hora de acceder a la justicia en materia medioambiental? ¿Qué soluciones aportaría para solucionar estos problemas?

Con respecto a los problemas me remito a lo manifestado con anterioridad. Por lo que se refiere a las soluciones, no deben ir sólo encaminadas a la justicia ambiental sino que deben ir encaminadas hacia una solución global de la Administración de Justicia que como reitero, con el actual Ministerio ha supuesto una regresión absoluta. Vaya como ejemplo el cese de 1.500 Jueces sustitutos en una Administración de Justicia donde los Jueces titulares no llegan a 5.000 para una población en España cercana a los 47 millones de personas.

4.- ¿Tiene conocimiento de los Tribunales Ambientales en Chile? ¿Si es así, le gustaría que hubiera una figura igual en España?

Si bien tuve la ocasión de visitar Chile con ocasión de un Congreso de Abogados ambientalistas, mi conocimiento de la Administración de Justicia de ese País es muy escaso y no me considero autorizado para dar una opinión al respecto.

5.- ¿Qué opina de la Constitución de Ecuador de 2009 donde reconoce el medio ambiente como un sujeto de derechos? ¿Cree que es posible que en un futuro se consiga algo así en España?

No conozco a fondo la Constitución de Ecuador, sí he oído hablar del sujeto de derechos respecto del medio ambiente y en España se ha tratado por muchos juristas el incorporar ese derecho a la categoría de derecho fundamental ya que en la actualidad formalmente figura como un principio rector en el artículo 45 CE y por ello es necesaria la aplicación mediante otra figura legal que lo desarrolle, si bien en casos concretos como puede ser la vulneración del artículo 18 CE que protege el derecho a la intimidad en supuestos como la contaminación acústica se han unido ambos derechos para elevar de categoría el derecho al medio ambiente.

Igualmente existe una corriente doctrinal en España en la que entre otros Catedráticos se encuentran D. Fernando López Ramón, D. Jesús Jordano...por citar algunos de ellos, que consideran el derecho al medio ambiente como un derecho subjetivo y con entidad propia.

ENTREVISTA 2

Realizada al Sr. **Eduardo Salazar Ortuño** abogado y desde el 2004 consultor de Naciones Unidas y experto legal en la Unión Internacional para la Naturaleza (UICN) y de ONGs internacionales como Environmental Law Alliance Worldwide (ELaw) en Oregón (EEUU), European Environmental Bureau (EEB) en Bruselas y Justice and Environment (J&E) en Holanda.

1.- ¿Cuál cree que es la situación del acceso a la justicia ambiental en España actualmente?

Es una situación compleja y difícil para los ciudadanos que pretenden la aplicación del Derecho Ambiental a través de los Tribunales. Existen numerosas barreras formales (legitimación, pretensiones, etc) y económicas (costas, tasas, honorarios de profesionales intervinientes) que dificultan el acceso a la justicia ambiental, e incluso lo frustran.

2.- ¿Cree que la legitimación que se encuentra prevista en la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, es la adecuada? ¿Si no es así, que cambiaría?

Considero que la legitimación mediante la habilitación legal a determinadas asociaciones de defensa ambiental no es suficiente y debería haberse llegado al reconocimiento de una acción popular en toda la materia ambiental. Hubiera sido preferible introducir una legitimación amplia para cualquier ciudadano a la hora de defender la aplicación de las normas ambientales, tal y como ocurre en materia de urbanismo y de costas.

3.- ¿Cual es el mayor problema que tienen actualmente a la hora de acceder a la justicia en materia medioambiental? ¿Qué soluciones aportaría para solucionar estos problemas?

El mayor problema desde mi punto de vista es el coste del proceso, lo que incluye las costas si se pierde el asunto en primera instancia. El coste del proceso comprende las tasas judiciales y los honorarios de los profesionales jurídicos y técnicos que intervengan.

La solución sería la eliminación del criterio de vencimiento en primera instancia en materia contencioso-administrativa y civil, así como el reconocimiento de un premio cuando se defiendan intereses colectivos ambientales y un adecuado sistema de asistencia jurídica gratuita, que incluya abogados formados en la materia ambiental.

4.- ¿Tiene conocimiento de los Tribunales Ambientales en Chile? ¿Si es así, le gustaría que hubiera una figura igual en España?

Tengo un conocimiento vago, pero me gusta la idea de los Tribunales especializados.

5.- ¿Qué opina de la Constitución de Ecuador de 2009 donde reconoce el medio ambiente como un sujeto de derechos? ¿Cree que es posible que en un futuro se consiga algo así en España?

Me parece un gran adelanto, pero dudo que en España se abandone la postura antropocéntrica actual.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto; Martínez, Esperanza. *La naturaleza con derechos*. Quito: Abya-Yala, 2010.
- Actualidad Jurídica Ambiental. *Jurisprudencia al día. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Plaguicida. Sentencia del Tribunal General (Sala Séptima) de 14 de junio de 2012, asunto T-338/08, Stichting Natuur en Milieu*. J. José Pernas García. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), 2014.
- Aparicio Wilhelmi, Marco. *Hacia una justicia social, cultural y ecológica: el reto del Buen Vivir en las Constituciones de Ecuador y Bolivia*. *Belo Horizonte*: 2013 n° 1.
- Casado Casado, Lucía. *Medi ambient i ens locals*. Rubí: Cedecs: Associació Catalana de Municipis i Comarques, 2008.
- Casado Casado, Lucia. *Novedades en el régimen de prevención y control ambiental de actividades en Cataluña: retroceso en la protección del medio ambiente versus promoción de la actividad económica*. *Revista catalana de dret ambiental*. Vol. III: 2012, n° 1.
- Cuadrado Ruiz, M^a Ángeles. *Derecho y medioambiente*. *Revista electrónica de derecho ambiental*: 2010, n° 21.
- Delgado del Saz, Silvia. *La influencia del Convenio de Aarhus en el sistema de tutela contencioso-administrativa del Derecho alemán. Comentario a la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el acceso a la justicia de las ONG ambientales. Asuntos Trianel (C-115/09) y Osopardo (C-240/09)*. *Revista de Administración Pública*: 2012, n° 188.
- Gómez Puerto, Ángel B. *Aspectos jurídicos y administrativos de la protección del medio ambiente en España*. *Noticias Jurídicas*.
- Greenpeace, *Las ONG ecologistas reclaman a Ruiz-Gallardón que no impida a la sociedad acceder a la justicia ambiental*. 25 de julio de 2013.
- Jaria i Manzano, Jordi. *El Sistema constitucional de protecció del medi ambient*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Relacions Institucionals i Participació. Institut d'Estudis Autonòmics, 2005

- Jordano Fraga, Jesús. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: Bosch, 1995
- López Menudo, Francisco. El derecho a la protección del medio ambiente. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*: 1991, nº10.
- Lozano Cutanda, Blanca; Gutiérrez-Alviz Conradi, Faustino. *Examen de la nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, DL2008.
- Martín Mateo, Ramón. La problemática asimilación del accionariado popular. *Revista de Estudios de la Vida Local*: 1973, nº 179.
- Ortega Bernardo, Julia. ¿Quién ha apostado por la efectiva implantación del derecho de acceso a la justicia a favor de las organizaciones no gubernamentales en defensa del medio ambiente? *Actualidad jurídica ambiental*: 2011, nº6.
- Pérez Castellón, Ariel. Justicia constitucional en Bolivia. Desafíos y oportunidades para la tutela de los derechos de los pueblos indígenas en conflictos socio-ambientales. *Revista catalana de dret ambiental*. Vol. IV: 2013, nº 2.
- Pigrau Solé, Antoni(Coord.). *Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental: un estudio de las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia*. Valencia : Tirant lo Blanch, 2013
- Pigrau Solé, Antoni (Dir). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008
- Pigrau Solé, Antoni; Casado Casado Lucia. *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*. Barcelona: Atelier, 2010
- Pigrau Solé, Antoni; Casado Casado, Lucia (dirs.); Pallarès Serrano, Anna (coord.) *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*. Barcelona: Atelier, 2010.
- Potes, Verónica. *La justicia ambiental: derechos, deberes y acciones disponibles*. CEDA

- Razquin Lizarraga, José Antonio; Ruiz de Apodaca, Ángel. *Información, Participación y justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006 de 18 de julio*. Pamplona: Aranzadi, 2007.
- Riquelme Salazar, Carolina. Los tribunales ambientales en Chile. ¿un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental? *Revista catalana de dret ambiental* Vol. IV: 2013, nº1.
- Ruiz de Apocada Espinosa, Ángel M^a. La acción pública ambiental: una necesidad satisfecha parcialmente por la Ley 27/2006 de 18 de julio. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*: 2007, nº11.
- Salazar Ortuño, Eduardo. Implicaciones del Convenio de Aarhus en la legislación sobre acceso a la justicia de los estados: la Sentencia “Trianel” del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de mayo de 2011, C-115/09. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*: 2012 nº23.
- Sanchis Moreno, Fe; Salazar Ortuño, Eduardo; Ruiz Macià, Ginés. *Democracia ambiental y acceso a la justicia: la aplicación del Convenio de Aarhus en España*. Asociación para la Justicia Ambiental: 2009