

# ACCESO A LA JUSTICIA EN MEDIO AMBIENTE: INSTRUMENTOS PROCESALES

---

Fuente: Alexandre Peñalver i Cabré  
Ponencia: Francesc Espinal y Christian  
Morrón



# Contenido

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

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

- **Dos modalidades de grupos sin personalidad** en medio ambiente.
  - Ejercicio colectivo de múltiples derechos o intereses legítimos individuales afectados por contaminación ambiental (grupos de afectados).
  - Intereses legítimos colectivos ambientales afectados.
- Sólo está prevista la capacidad para ser parte y capacidad procesal de **grupos de afectados en materia de consumo**.
- Necesidad de reconocer la capacidad para ser parte y la capacidad procesal de las dos modalidades de **grupos sin personalidad jurídica en medio ambiente**.

## 2. Legitimación

### 2.1 Criterios generales

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

### 2.2 Legitimación civil ambiental

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

## 2. Legitimación

### 2.3 Legitimación penal ambiental

- Ministerio Fiscal.
- Acusación popular.
- Acusación particular.

## 2. Legitimación

### 2.4 Legitimación contencioso-administrativa ambiental subjetiva

- Intereses legítimos colectivos (art. 19.1.a LJCA)
  - Noción constitucional de interés legítimo colectivo.
  - Legitimación de ONG de protección ambiental en relación a sus finalidades estatutarias.
  - No es pacífica la legitimación de personas físicas.

## 2. Legitimación

### 2.4 Legitimación contencioso-administrativa ambiental objetiva

- Acción popular o pública (art. 19.1.h LJCA)
  - Cualquier ciudadano para la defensa de la legalidad ambiental.
  - Sin necesidad de alegar ningún derecho o interés legítimo.
  - Reconocimiento por Ley específica
- Habilitación legal (art. 19.1.b LJCA)
  - Determinadas entidades para la defensa de los intereses colectivos ambientales.
  - Sin necesidad de alegar ningún derecho o interés legítimo.
  - Reconocimiento por Ley específica

## 2. Legitimación

- Vecinal (art. 19.3 LJCA).
  - Remisión a la legislación local.
  - Cualquier vecino frente la inactividad local para la defensa de los bienes locales.
  
- Ministerio Fiscal (art. 19.1.f LJCA)
  - Remisión a los casos legalmente previstos.
  - Artículo 18 quinquies de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal (introducido por la DF 1.<sup>a</sup> de la Ley 10/2006).
  - Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (DA 8).

## 3. Limitaciones económicas

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

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

## 3. Limitaciones económicas

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

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

## 3. Limitaciones económicas

### 3.3 UE

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

## 3. Limitaciones económicas

### 3.4 Ley 27/2006

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

### 3.5 CE

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

## 3. Limitaciones económicas

### 3.6 Mecanismos legales para superar estas limitaciones económica

- Ampliación de la asistencia jurídica gratuita.
- Régimen especial de condena en costas.
- Reembolso de los gastos judiciales.
- Eliminación de las tasas y depósitos judiciales.
- Replanteamiento de las fianzas

## 4. Pretensiones

### 4.1 Aspectos generales

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

### 4.2 Pretensiones ambientales en el contencioso administrativo

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

## 4. Pretensiones

### 4.3 Pretensiones del LJCA

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

## 4. Pretensiones

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

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

## 4. Pretensiones

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

- Las pretensiones de la LJCA están previstas básicamente para derechos o intereses legítimos individuales.
  - De forma total en el tradicional recurso contra actos (art. 31 LJCA).
  - De forma muy importante en los recursos contra la inactividad administrativa y la actuación material.
- Son necesarias pretensiones, en especial, de condena consistentes en que la Administración dicte un acto o haga (o no haga) una actuación material para la tutela de los intereses colectivos ambientales:
  - Intereses legítimos colectivos ambientales
  - Intereses públicos o colectivos para la defensa de la legalidad ambiental mediante, en especial, la acción popular.

## 4. Pretensiones

### 4.6 Contenido de las pretensiones ante la inactividad administrativa

#### ➤ Discrecionalidad administrativa:

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

#### ➤ Factibilidad de las sentencias :

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

## 4. Pretensiones

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

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

## 5. Medidas cautelares

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

## 6. Ejecución de sentencias

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

## Conclusiones

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