

**“¿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?”**

**Autora:** Julia Ortega Bernardo, Profesora contratada doctora de Derecho Administrativo. Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid

### **Sumario:**

**I. El alcance de la novedad introducida por la Ley 27/2006 en relación con el derecho de acceso a la justicia de las organizaciones ambientales y su recepción por la jurisprudencia española.**

**A. El origen de la acción popular en materia de medio ambiente.**

**B. Su recepción anticipada por la jurisprudencia española. Restricciones (¿justificadas?) a la acción popular ambiental y base jurídico-procesal para su ejercicio.**

**II. El reconocimiento de la acción popular ambiental en otros Estados miembros de la Unión Europea: sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión sobre Alemania y Eslovaquia.**

### **Resumen:**

En las siguientes páginas se reflexiona sobre el reconocimiento de la acción popular en materia de medio ambiente y el gran paso que esto ha supuesto, desde la perspectiva de la tutela ambiental, para el Derecho español, al no tratarse de una consecuencia que directamente se derivase de la aplicación del Derecho internacional ni del Derecho de la Unión Europea. Se pone de manifiesto asimismo su inmediata efectividad ante los tribunales españoles. La situación española se compara con la de otros Estados europeos, como Alemania y Eslovaquia, sobre los que han recaído recientes pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la necesidad de realizar una interpretación conforme a este derecho de acceso a la justicia de las ONGs ambientales en los ordenamientos jurídicos nacionales.

**Abstract:**

In the following pages it is thought over the recognition of the popular action for environmental protection and the great step that this has supposed, from this perspective, for the Spanish Law. That is not a direct consequence either of the application of the International Law or of the Law of the European Union. Its immediate efficiency is revealed by the Spanish courts. The Spanish situation is compared with that of other European States, as Germany and Slovakia, on that there have relapsed recent pronouncements of the Court of Justice of the European Union into relation with the need to realize an interpretation in conformity with this right of access to the justice of the environmental NGOs in the national laws.

**Temas clave:** Asociaciones para la defensa del medio ambiente; derecho de acceso a la justicia; acción popular; intereses legítimos colectivos; Derecho procesal nacional; infracción de una norma de Derecho de la Unión Europea

**Key words:** Associations for the environmental protection; right of access to the justice; popular action; legitimate collective interests; national Procedural law; infraction of a norm of European Union Law

**I. El alcance de la novedad introducida por la Ley 27/2006 en relación con el derecho de acceso a la justicia de las organizaciones ambientales y su recepción por la jurisprudencia española.**

**A. El origen de la acción popular en materia de medio ambiente.**

Uno de los objetivos más ambiciosos y que subyace a las polémicas que se produjeron en el ámbito jurídico en las últimas décadas en relación con la protección del medio ambiente<sup>1</sup> ha sido la necesidad de ampliar su defensa

---

<sup>1</sup> Al respecto, por todos: VELASCO CABALLERO, F. “El medio ambiente en la Constitución: ¿Derecho subjetivo y/o principio rector?”, *Revista andaluza de Administración pública* n° 19, (1994), p. 77 y ss. y LÓPEZ RAMÓN, F. “El medio ambiente en la Constitución española”. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* núm. 222, (2005), p. 183 y ss.

ante los jueces y tribunales. En España este impulso hacia una mayor protección jurisdiccional frente a los daños ambientales se ha logrado con la entrada en vigor de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que, como es sabido, extendió (arts. 22 y 23) este derecho público subjetivo de contenido prestacional a las asociaciones medioambientales cuando se trata de controlar actuaciones públicas o vinculadas al ejercicio de competencias administrativas de incidencia ambiental.

La introducción de esta nueva legitimación activa a favor de las ONGs ecologistas pone fin a la necesidad de ampliar las vías de impugnación en materia de medio ambiente más allá de los derechos reaccionales que se derivan de la tutela de los derechos subjetivos o intereses legítimos, en todo caso, necesariamente reconducibles a lesiones en la esfera jurídica de personas físicas y/o jurídicas, con independencia, en principio, de la incidencia que hubiera tenido el daño sobre el medio ambiente como bien jurídico colectivo.

Si bien es cierto que el reconocimiento en nuestro ordenamiento jurídico a las personas jurídicas sin ánimo de lucro del acceso a la justicia venía propiciado por la ratificación por España y por la Unión Europea del Convenio Aarhus<sup>2</sup>, y que asimismo la Directiva 2003/4, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003 y la Directiva 2003/35 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, obligaban al Estado español a incorporar el reconocimiento de esta posibilidad de acción judicial por lo que se refiere a la vulneración de los derechos de acceso a la información ambiental, por un lado, y la participación en los procesos de toma de decisiones referidos a la autorización ambiental integrada y la evaluación de impacto ambiental, por otro; el resultado de dicho reconocimiento no era una consecuencia que automáticamente se extrajese de la aplicación del Derecho internacional ni del Derecho de la Unión. La novedad que en este punto ha introducido en nuestro Derecho la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la

---

<sup>2</sup> *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*, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, ratificado por Instrumento de 15 de diciembre de 2004, (BOE de 16 de febrero de 2005) que entró en vigor en nuestro ordenamiento jurídico el 31 de marzo de 2005. Este Convenio forma parte asimismo del ordenamiento jurídico de la Unión, puesto que fue firmado por la Comunidad y posteriormente aprobado mediante la Decisión 2005/370. Así lo ha afirmado reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión europea. Sobre el mismo: PEÑALVER I CABRÉ, A. “Nuevos instrumentos para la aplicación de la legislación ambiental ante la inactividad administrativa: de las acciones ciudadanas (citizen suits) al Convenio de Aarhus”. *Revista de Administración pública*, núm. 172, (2007), p. 439 y ss.

justicia en materia de medio ambiente ha de ser celebrada como un gran paso<sup>3</sup>. Significa el reconocimiento de una legitimación activa de estas asociaciones para supuestos que abarcan más allá de la vulneración de los derechos de acceso a la información o de participación en cuestiones ambientales y que van más allá del propio ámbito material de protección que a estos efectos dispensa el Derecho de la Unión europea. Además, aunque la tutela judicial funcione fundamentalmente como un control *a posteriori* no se puede dudar de que las anulaciones de los actos y actuaciones gubernativas y administrativas contrarias a las normas de protección ambiental y las correspondientes, en su caso, condenas a la Administración por omisión también pueden tener consecuencias favorables que conduzcan a una evitación de daños que, en definitiva, activen el principio de prevención en materia de medio ambiente.

### **B. Su recepción anticipada por la jurisprudencia española. Restricciones (¿justificadas?) a la acción popular ambiental y base jurídico-procesal para su ejercicio.**

Creo que debería de ponerse de relieve que esta apertura hacia las organizaciones ambientales no hubiera resultado tan rápidamente efectiva, teniendo en cuenta sus amplios contornos, sino fuera porque las decisiones legislativas que las han adoptado han sido inmediatamente tomadas en consideración y aplicadas por los tribunales españoles.

Así, tras la entrada en vigor del capítulo IV de la Ley 27/2006 (20 octubre de 2006: *ex* disposición adicional primera), pero antes de que esta ley pudiera resultar efectivamente aplicable a los casos objeto de enjuiciamiento judicial, se han dictado varias sentencias, en las que se pone de manifiesto una clara evolución de la jurisprudencia española, que resulta así pionera en abrir nuevas vías procesales para favorecer el acceso a la justicia de las ONGs ambientales.

La evolución de la jurisprudencia en este sentido constituye, a mi juicio, realmente un hito. Las sentencias plasman una doctrina, - de la que cabe citar como exponente e iniciadora de la misma a la STS de 25 de junio de 2008 (caso de la construcción del aeropuerto de Castellón), a la que siguen, entre

---

<sup>3</sup> No faltan, de todas formas, críticas a esta regulación. Califica la regulación de “casi regresiva” RUÍZ DE APODACA, A. en RAZQUÍN LIZARRAGA, J.A. y RUIZ DE APODACA, A. (2007) *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático de la Ley 27/2006, de 18 de julio*. Thomson, Aranzadi, Navarra, p. 359 y ss.

otras, la STS de de 1 de diciembre de 2009<sup>4</sup>, la STS de 25 de mayo de 2010<sup>5</sup> y las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de diciembre de 2009<sup>6</sup> y de 21 de junio de 2010<sup>7</sup> – conforme a la cual ya no es admisible seguir la tesis de que a las asociaciones ambientales no les corresponde defender una acción popular en el ámbito ecológico, salvo en los aspectos urbanísticos y atmosféricos<sup>8</sup>. Para llevar a cabo esta afirmación el Tribunal

---

<sup>4</sup> Comentada por SALAZAR ORTUÑO, E. “El desarrollo del Convenio de Aarhus y la progresiva desaparición de obstáculos para el acceso a la justicia ambiental: reconocimiento en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de la legitimación activa a las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la protección del ambiente” *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n.º. 17, 2010, págs. 191-202, quien acoge con gran entusiasmo esta jurisprudencia, que, a su juicio debería generalizarse, y resulta muy crítico con la regulación del derecho acceso a la justicia contenida en la Ley 27/2006, por considerar que restringe injustificadamente la legitimación al excluir a los ciudadanos singularmente considerados y a las asociaciones que no cumplan con los requisitos en ella establecidos. Sobre esto última se volverá *infra* en el texto.

<sup>5</sup> Se impugnó en un principio por una asociación ecologista la declaración por Decreto 131/2001, de 2 de agosto, del Consejo de Gobierno de la CAM, de prevalencia del interés general de la actividad minera de explotación de granito ornamental sobre la utilidad pública del monte de propiedad municipal. El TS desestima el recurso de casación interpuesto frente a la STSJ que había declarado nula la declaración.

<sup>6</sup> Se impugnó en su momento la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, de fecha de 27 de marzo de 2006 por la que se autoriza a la construcción de una central térmica de ciclo combinado promovida por una empresa privada en municipio de la Comunidad de Madrid, y la resolución de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el cambio climático de 7 de febrero de 2005, por la que se formula declaración de impacto ambiental sobre dicho proyecto. Se alega infracción de La Ley 16/2002, de prevención y control integrado de la contaminación, porque la instalación carecería de autorización ambiental integrada e incumplimiento del régimen de distancias aplicable a estas instalaciones previsto en el RAMINP y en el planeamiento municipal.

<sup>7</sup> Se impugna la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 18 de marzo de 2008 por la que se aprueba un proyecto de duplicación de carretera y la Resolución del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 5 de junio de 2008, por la que se convalidan actuaciones realizadas en la tramitación de la modificación de un contrato de ejecución de obras. En realidad no me parece correcto que esta sentencia no aplique la Ley 27/2006, y en su lugar siga la jurisprudencia comentada en el texto.

<sup>8</sup> En sentido contrario, cabe citar, sin embargo, la STSJ de Andalucía de 7 de marzo de 2006, Sala de lo contencioso-administrativo, sección 2ª en la que se impugna la resolución por la que se aprueba la modificación de unas normas subsidiarias de Planeamiento municipal dictadas por la Comisión provincial de Ordenación del territorio y Urbanismo de Huelva. Se alega infracción de la Ley 4/1989 y de la Directiva 92/43/CEE de Hábitats. Finalmente se declara la inadmisibilidad del recurso, porque se considera, injustificadamente a mi juicio, que los intereses medioambientales se pueden separar

Supremo no se apoya en el art. 19.1.h)<sup>9</sup> – pues, insisto, aun no resulta aplicable al caso, aunque esté vigente, la nueva regulación contenida en la Ley 27/2006 – sino que realiza una interpretación extensiva de la norma procesal, concretamente del art. 19.1.b) de la Ley 29/1998, de la jurisdicción contencioso-administrativa, con la que trata de optimizar el principio de protección del medio ambiente del art. 45 CE. Precisamente es el mandato de optimización contenido en este principio rector lo que le lleva a configurar (ex art. 53.3 CE) de modo más amplio el ámbito de legitimación en esta materia y a considerar así que la asociación ambiental recurrente está “investida de un especial interés legítimo colectivo”. Esta defensa de los intereses colectivos no la identifica el Tribunal con el ejercicio exclusivo de defensa de la legalidad vigente, que se reconduce a un supuesto de acción popular, sino que se requiere, lógicamente, que tales intereses colectivos queden afectados por el carácter positivo o negativo de la decisión que se impugna:

*“En síntesis, como ya hemos expuesto mediante la transcripción que hemos realizado de la sentencia de instancia, la tesis que se mantiene por la misma es la de la ausencia -en la Asociación recurrente- de un interés directo para la impugnación de los actos reseñados, ya que, según se expresa, con lo único que cuenta la actora es con un mero interés por la legalidad que a la misma no le corresponde defender, sin que exista una acción popular en el ámbito ecológico, salvo en sus aspectos urbanísticos y atmosféricos. Esto es, que, de conformidad con lo establecido en el artículo 19.1.b) de la LJCA, no se trata la recurrente de una de las "asociaciones... que resulten afectada(o)s o estén legalmente habilitada(o)s para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos".*

*No podemos acoger tal planteamiento, pues la especial y decidida protección del medio ambiente por parte del artículo 45 de la Constitución española, y el carácter amplio, difuso y colectivo de los intereses y beneficios que con su protección se reportan a la misma sociedad -como utilidad substancial para la misma en su conjunto-, nos obliga a configurar un ámbito de legitimación en esta materia, en el que las asociaciones como la recurrente debemos considerarlas como investidas de un especial interés legítimo colectivo, que nos deben conducir a entender que las mismas, con la impugnación de decisiones medioambientales como las de autos, no están ejerciendo exclusivamente una defensa de la legalidad vigente, sino que están actuando en defensa de unos intereses colectivos que quedan afectados por el carácter positivo o negativo de la decisión administrativa que se impugna, tal y como ocurre en el supuesto de*

---

claramente de los intereses urbanísticos, y como lo que se invocan son aquellos, esto lleva a negar la legitimación alegada – el ejercicio de una acción pública en materia urbanística – a la asociación ambiental recurrente. Se alude a que no ha entrado en vigor la ley que reconoce legitimación para poder impugnar cuando se trata de proteger el medio ambiente.

<sup>9</sup> Art. 19.1.h: “Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: (...) Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes”.

*autos, en el que, en síntesis, lo que se pretende es la comprobación del cumplimiento del condicionado medioambiental impuesto en la construcción del Aeropuerto de Castellón o el desarrollo de su evaluación ambiental.*

*Esto es, (...) la especial significación constitucional del medio ambiente amplía, sin duda, el marco de legitimación de las asociaciones como la recurrente, las cuales no actúan movidas exclusivamente por la defensa de la legalidad sino por la defensa de unos cualificados o específicos intereses que repercuten en la misma, y, con ella, en toda la sociedad a quien también el precepto constitucional le impone la obligación de la conservación de los mismos.*

*La recurrente, pues, al impugnar los actos frente a los que se dirigieron las pretensiones objeto del presente recurso, actuó -al hacerlo con la finalidad con que lo hizo- debidamente legitimada y en el marco de legitimación permitido por el artículo 19.1.b) de la LJCA, que hemos de considerar infringido”.*

A diferencia de estas sentencias, que invocan la legitimación para defender intereses colectivos, prevista en el art. 19.1.b) de la Ley 29/1998, de la jurisdicción contencioso-administrativa, el régimen que establece la Ley de acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en sus arts. 22 y 23, está basado en el reconocimiento de una acción popular, por lo que, en principio, integra la remisión a la legislación que realiza el art. 19.1.h) de la citada Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. Se trataría, en todo caso, de una acción popular peculiar, pues sólo se reconoce a aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o de alguno de sus elementos en particular, que estén en activo y se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y, por último, que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial afectado por la actuación u omisión impugnada. 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<sup>10</sup>; y acerca este derecho prestacional de acceso a la justicia a favor de las personas jurídicas a una modalidad de legitimación basada en la invocación de un interés legítimo colectivo. Esto es así, por cuanto su reconocimiento es un medio especialmente indicado para el cumplimiento de los fines asociativos de las mismas, relacionados directamente con la defensa de la naturaleza, en

---

<sup>10</sup> Esta exclusión de las personas físicas de la acción popular frente a las infracciones de la legislación ambiental realizadas por los Gobiernos y Administraciones públicas ha sido ya tomada en consideración y aplicada por los tribunales (al respecto la STSJ de Castilla y León de 18 de junio de 2010).

general, o de alguno de sus elementos en particular.

A la vista de la jurisprudencia (las citadas SSTs de 25 de junio de 2008, 1 de diciembre de 2009 y de 25 de mayo de 2010) anterior a la aplicación efectiva, que no a la entrada en vigor de la Ley 27/2006, realmente pudiera pensarse que lo que implica esta norma no es sino una restricción del acceso a las asociaciones ecologistas, en cuanto ya no se reconoce la legitimación activa a todas ellas, salvo que cumplan los requisitos establecidos en la ley a los que se ha hecho ya referencia. A mi juicio la exigencia de tales requisitos puede entenderse razonablemente justificada. Con ellos se trata de impedir que un sujeto distinto a una asociación ambiental en activo y rigurosamente constituida, en la que se presume, por tanto, un interés real en salvaguardar el medio ambiente, pueda controlar al Gobierno y la Administración y cuestionar la presunción de legalidad que rige toda su actuación.

Al margen de tales requisitos, lo que realmente aporta la Ley 27/2009 es un desarrollo legislativo que configura la vertiente procesal de un derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (*ex art. 45.1 CE*), que permite que éste sea invocado de forma directa ante los tribunales, sin necesidad de alegar otro interés legítimo o un derecho subjetivo. Que hasta ese momento, hasta la entrada en vigor de la Ley que reconoce tal derecho, los tribunales no hubieran dado un paso decisivo en esa dirección obedece seguramente a una interpretación judicial del art. 53.3 CE, conforme a lo que es: una cláusula del miedo (*Angstklausele*), en virtud de la cual los jueces y tribunales no pueden entrar con criterios propios en las materias de política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución<sup>11</sup>. Así se entiende el contenido del citado precepto constitucional, “sólo podrán ser alegados (los principios rectores) ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen” en el sentido no de limitar las posibilidades de alegación de quien acude a los tribunales, sino de prohibir a los tribunales como aplicadores del derecho desvincularse de las exigencias del principio de legalidad<sup>12</sup>, aunque la ley no haya optimizado aun en esta línea el principio constitucional en cuestión, en este caso la protección del medio ambiente.

Esto es ciertamente así, aunque también resulte imprescindible reseñar que este paso que en su momento se ha llegado a dar por la jurisprudencia española no se produce sólo como consecuencia de la aprobación y entrada en

---

<sup>11</sup> *Cfr.* RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M.<sup>a</sup> (2008) “*art. 53.3*” en CASAS BAAMONDE, M.<sup>a</sup>E., RODRIGUÉZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. *Comentarios a la Constitución española. XXX Aniversario*. Fundación Wolters Kluwer, Madrid, p. 1189-1190, quien explica esta cláusula con referencias a la doctrina jurídica alemana por cuanto la Constitución de este Estado contiene una disposición análoga.

<sup>12</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M.<sup>a</sup>. *op. cit.*

vigor del nuevo régimen procesal de las asociaciones ambientales contenido en la Ley 27/2006, sino que ya con anterioridad el Tribunal Supremo había abierto nuevos caminos para el reconocimiento de otro tipo de legitimación, con base en el art. 7.3 de La Ley Orgánica del Poder judicial<sup>13</sup>. En concreto, se había pronunciado (STS de 22 de abril de 2002)<sup>14</sup> sobre la necesidad de lograr la efectividad de la Constitución (arts. 43 y 45) en este punto, lo que le había llevado afirmar que dicha efectividad “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”. Al no estar reconocida la acción popular, el Tribunal Supremo entiende que la defensa de un interés difuso<sup>15</sup> es posible porque se puede estar defendiendo el propio círculo vital afectado, cuyo ámbito, según él mismo afirma, permite definir el concepto constitucional de interés legítimo. Por eso el Tribunal se abre al reconocimiento de este tipo de legitimación cuando se aprecia un punto de conexión con el círculo vital de intereses de la corporación, asociación o particular recurrente. Frecuentemente, este punto de conexión que encuentran los tribunales (así en la citada STS de 22 de abril de 2002) son las relaciones de vecindad.

Igualmente hay que dejar constancia de que en la legislación sectorial ambiental de las Comunidades Autónomas ya se había regulado en numerosas normas la acción pública en materia ambiental, a pesar de que se trata de una regulación procesal que ha de ser considerada como competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.6ª CE (al respecto Vid. SSTC 129/1999, FJ 5, 146/1996. FJ. 6)<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> “Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción”.

<sup>14</sup> Se impugnan los acuerdos del Pleno de un Ayuntamiento de 4 de marzo y de 14 de abril de 1994 que declaraban la lesividad y revocaban el convenio entre dicho municipio y un Consejo Metropolitano para la implantación en el territorio municipal de un vertedero de alta densidad de residuos sólidos urbanos y una planta de reciclaje y compostaje.

<sup>15</sup> La protección ambiental se sitúa en el ámbito de los intereses difusos, siendo el colectivo una especie dentro del concepto de interés difuso. Así en RUIZ DE APODACA, A. *op. cit.* p. 384, con cita de doctrina y jurisprudencia.

<sup>16</sup> Sobre esta cuestión, *Vid.* RUIZ DE APODACA, A. *op. cit.* p. 397 y RAZQUÍN LIZARRAGA, J.A. *op.cit.* pp. 94-55.

En definitiva, creo haber puesto suficientemente de relieve como el estado de la cuestión entre nosotros, pese a las críticas que se han realizado, es de efectivo reconocimiento del acceso a la justicia a las asociaciones en defensa de la naturaleza, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2006, en virtud una inmediata interpretación extensiva realizada por la jurisprudencia del TS; la cual está llamada, pienso, a convertirse en un paréntesis, en la medida que cuando resulte de aplicación al caso la citada Ley 27/2006, la legitimación ha de restringirse, (a mi juicio, no sin justificación), ya que los requisitos exigidos legalmente excluyen la legitimación de ciudadanos, y, por tanto de las personas físicas, como de las asociaciones creadas *ad hoc* y, por supuesto, de las empresas o demás personas jurídicas con ánimo de lucro. Tales 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.

En lo que sí se puede dudar es sobre si realmente variará la base jurídica invocable hasta este momento, puesto que la regulación de la legitimación de las asociaciones ambientales se acerca más al supuesto de la concurrencia de un interés legítimo colectivo (art. 19.1.b) LJCA) que de una acción popular en sentido estricto (art. 19. 1. h) LJCA), conforme se configura ésta en nuestro ordenamiento jurídico con respecto a los procesos penales (art. 125 CE, art. 19 Ley orgánica del Poder judicial, art. 101 Ley de enjuiciamiento criminal), y contencioso-administrativos (en materia de urbanismo, patrimonio histórico - art. 8.2 Ley 16/1985, de 25 de junio-, costas - Ley 22/1988, de 28 de julio -, o en el art. 22 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales). Una característica inherente a la acción popular la constituye - a la inversa, en principio, de lo que ocurre en el ámbito del medio ambiente -, que se reconoce a los ciudadanos, esto es, en primer lugar a las personas físicas<sup>17</sup>, sin perjuicio de su extensión, en vía interpretativa, a las jurídicas (así por todas STC 34/1994, en relación con el proceso penal).

---

<sup>17</sup> Al respecto, GIMÉNEZ GARCÍA, J. “Reflexiones sobre la acción popular en el proceso penal desde la jurisprudencia de la sala segunda del Tribunal Supremo.” EGUZKILORE Número 23. (2009) pp. 317 - 331

## II. El reconocimiento de la “acción popular” ambiental en otros Estados miembros de la Unión Europea: sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión sobre Alemania y Eslovaquia.

Curiosamente si se compara la situación española con la de otros Estados europeos se llega inmediatamente a la conclusión de que existen casos en los que la regulación nacional no ha resultado tan permeable a la implantación del acceso a la justicia a favor de las organizaciones ambientales. Prueba de ello son dos sentencias recientemente dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con Alemania y Eslovaquia.

Se trata de dos pronunciamientos de especial interés, por cuanto en ambos casos se plantea la incidencia del acceso a la tutela judicial reconocido por el Derecho de la Unión Europea a las asociaciones ambientales sobre los ordenamientos nacionales, concretamente sobre las correspondientes regulaciones procesales. Son los casos de los que conocen la **Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 12 de mayo de 2011, asunto C-115/09**, cuestión prejudicial planteada por el Tribunal administrativo-*Oberverwaltungsgericht* – del Land de Nordrhein-Westfalen – Alemania – y la **Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 8 de marzo de 2011, C-240/09**, cuestión judicial planteada por un tribunal eslovaco.

En el caso de Eslovaquia la cuestión se presentó en el marco de un litigio entre una asociación de Derecho eslovaco que tiene por objeto la protección del medio ambiente y el Ministerio de Medio Ambiente de la República con motivo de la solicitud, presentada por la asociación, de ser «parte» en los procedimientos administrativos relativos al establecimiento de excepciones al régimen de protección de especies en relación con el oso pardo, al acceso a los espacios naturales protegidos y a la utilización de productos químicos en tales espacios.

En el segundo caso se trata de una cuestión prejudicial planteada en el marco de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por una asociación de defensa del medio ambiente, de ámbito federal, contra la autorización concedida por el Gobierno de una Autoridad local (*Bezirksregierung*), para la construcción y explotación de una central térmica que iba a ubicarse a pocos kilómetros de varias áreas declaradas como zonas protegidas conforme a la legislación nacional. En este supuesto la cuestión tiene por objeto la interpretación de 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 medio ambiente, en su

versión resultante de 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 y se introducen modificaciones en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia. En concreto, y a la luz de dicha Directiva, se trata de comprobar si el Derecho de la Unión reconoce a las organizaciones no gubernamentales el derecho a interponer recursos contra las decisiones de autorización de proyectos que puedan tener repercusiones importantes en el medio ambiente en los que se alega la infracción de normas ambientales basadas en el Derecho europeo que simplemente tienen como finalidad la protección de intereses generales y no de bienes jurídicos de particulares. En este caso la infracción del ordenamiento que se invoca es la referida a la norma nacional que transpone la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, en su versión modificada por la Directiva 2006/105/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, por lo que respecta a la obligación que en ella se prevé de someter a evaluación ambiental a los proyectos que puedan afectar a dichos espacios naturales.

El caso eslovaco presenta claros paralelismos con el supuesto de la cuestión judicial planteada en este sentido por Alemania, pues se pide fundamentalmente que se dilucide si el Derecho de la Unión confiere legitimación activa a las asociaciones de protección del medio ambiente para impugnar una decisión de una autoridad pública que establece excepciones en relación con una especie animal (el oso pardo) que podrían vulnerar el régimen de protección ambiental igualmente instaurado por la citada Directiva sobre hábitats naturales. Precisamente se pregunta por el tribunal eslovaco si el art. 9.3 del Convenio 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 europeo responde negativamente, afirmando 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”.

La interposición de ambas cuestiones prejudiciales se funda así en el mismo motivo. Los tribunales nacionales dudan de que sus respectivos ordenamientos jurídicos permitan la admisión judicial de recursos interpuestos por asociaciones ambientales que exclusivamente persiguen la protección de un interés general y no de derechos o intereses subjetivos. En el caso alemán

esto resulta muy claro. De hecho, el Tribunal administrativo-*Oberverwaltungsgericht* – del Land de Nordrhein-Westfalen llega a la conclusión de que del régimen general de recursos aplicable - previsto en materia de procedimiento administrativo en el art. 4 Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, (*Verwaltungsgerichtsordnung*) -, se extrae que la legitimación activa reconocida a las organizaciones no gubernamentales sólo será admisible si el acto impugnado vulnerase los derechos públicos subjetivos del recurrente. A juicio del Tribunal alemán esta restricción de acceso a la justicia podría menoscabar el efecto útil de la Directiva 85/337 y por ello le plantea la cuestión al Tribunal europeo.

La respuesta del Tribunal europeo es contundente en ambos casos. Con el objetivo de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión, y a fin de permitir a las organizaciones de defensa del medio ambiente impugnar ante los tribunales las decisiones adoptadas mediante un procedimiento administrativo que pudiera ser contrario al Derecho medioambiental de la Unión (lo que pudiera resultar así en los dos casos enjuiciados), los órganos jurisdiccionales nacionales deben interpretar, en la medida de lo posible, el régimen procesal de los requisitos necesarios para interponer recursos administrativos o judiciales de manera conforme al art. 9.3 del Convenio Aarhus. En este sentido el Tribunal, siguiendo su jurisprudencia, invoca el principio de equivalencia – en virtud del cual la regulación procesal de las acciones destinadas a garantizar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de Derecho interno-, y el principio de efectividad que implica que no ha de hacerse imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión. Es obvio que el principio que conduciría a realizar una aplicación conforme del ordenamiento nacional es este último, que es el que despliega más virtualidad, claramente en el caso alemán.

Las dos sentencias son de indudable interés en la medida que con ellas se pone de manifiesto cómo la legislación nacional sectorial de protección del medio ambiente, aprobada en ejecución del Derecho de la Unión Europea, puede impulsar modificaciones en la aplicación de la legislación administrativa general de un Estado miembro, y concretamente, en su Derecho procesal. Esto es así, incluso cuando los Estados miembros siguen ejerciendo competencias en esta materia de legislación procesal, regulando y condicionando, por tanto, los requisitos que han de cumplir las partes para poder acudir a los tribunales. La cuestión radica entonces en que esta competencia legislativa estatal está siendo modulada por los principios de equivalencia y efectividad en aras de garantizar la efectiva ejecución del

Derecho de la Unión y de, a todas luces, su mayor nivel de protección ambiental.

Llaman, sin duda, la atención las restricciones que subsisten en el ordenamiento jurídico alemán, a diferencia de lo que se deriva del Derecho español, en el que, como se ha referido, se reconoce la legitimación activa de las ONGs ambientales para la interposición de recursos contra actos y omisiones imputables a las autoridades públicas por vulneración de la legislación ambiental en los numerosos ámbitos enumerados en el art. 18 Ley 27/2006 – aguas, ruido, suelos, contaminación atmosférica, ordenación del territorio, conservación de la naturaleza, montes, residuos, productos químicos, vertidos, etc.. -. En Derecho alemán, incluso cumpliendo con la doctrina que se deriva de esta sentencia del Tribunal europeo de 12 de mayo de 2011, la posibilidad de acceder a la justicia de las organizaciones ambientales se circunscribiría exclusivamente a garantizar el respeto de las normas de protección ambiental que procedan del Derecho de la Unión, y no a las de Derecho ambiental nacional (federal, estatal o de cada uno de los *Länder* y municipal) que puedan aprobarse. En realidad esta restricción es, hoy por hoy, más real que aparente por cuanto el Derecho alemán ambiental es fundamentalmente Derecho europeo<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> En términos generales, se habla de forma cuantificable de que el 80 % de la legislación ambiental de Alemania en la última década ha sido inducida por el Derecho de la Unión Europea. Se barajan cifras precisas en este ámbito (al respecto: [www.bundestag.de/dokumente/Parlamentsarchiv/dbuch/Datenhandbuch.pdf](http://www.bundestag.de/dokumente/Parlamentsarchiv/dbuch/Datenhandbuch.pdf)). Más datos en nuestra contribución: ORTEGA BERNARDO, J. , REIMER, F. "Rasgos y Evolución general del Derecho ambiental alemán y de sus proyectos de Codificación" en el *Observatorio de políticas Ambientales 2011*, LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.) Aranzadi, Madrid, 2011.