

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de mayo de 2025*

## **UNA CUESTIÓN PENDIENTE: LA ACCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL**

AN OPEN QUESTION: PUBLIC ENVIRONMENTAL ACTION IN  
SPANISH ADMINISTRATIVE LAW

**Autora:** Mónica Pulgar Lanzaco, Investigadora Predoctoral FPU, Universidad Complutense de Madrid (España), ID ORCID: 0000-0001-8736-5819

**Fecha de recepción:** 22/02/2025

**Fecha de aceptación:** 21/03/2025

**DOI:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00416>

### **Resumen:**

El presente artículo aborda el régimen jurídico de la acción pública ambiental en el marco del Derecho administrativo español. Más en particular, centramos la atención sobre el aspecto capital de la legitimación procesal, cuyo estudio permite diferenciar, en función de la perspectiva adoptada, dos grandes planos de análisis. Por un lado, el diseño regulatorio previsto en los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, resulta, a nuestro juicio, excesivamente restrictivo, lo que nos lleva a cuestionar su adecuación al Derecho internacional en materia de acceso a la justicia. Por otro lado, a nivel competencial se constatan importantes incoherencias internas que desembocan en una regulación fragmentaria y asistemática, afectando así de plano tanto a la protección eficaz del medio ambiente como al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución Española) y, a la postre, a la salud del Estado Autonómico.

## Abstract:

This article addresses the legal regime of environmental public action within the framework of Spanish Administrative Law. More particularly, we focus attention on the crucial aspect of procedural legitimation, whose study, depending on the perspective adopted, allows us to differentiate two major areas of analysis. On the one hand, the regulatory design provided for in articles 22 and 23 of Law 27/2006, of July 18, is, in our opinion, excessively restrictive, which leads us to question its adaptation to International Law in terms of access to justice. On the other hand, at the competency level, there are important internal inconsistencies that lead to a fragmented and unsystematic regulation, thus directly affecting both effective protection of the environment as well as the fundamental right to effective judicial protection (article 24 of the Spanish Constitution) and, ultimately, the health of the State of Autonomies.

**Palabras Clave:** Acción pública ambiental. Legitimación activa. Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Estado Autonómico. Principio de eficacia.

**Key Words:** Public environmental action. Active legitimation. Fundamental right to effective judicial protection. The State of Autonomies. Principle of effectiveness.

## Índice

1. Introducción
  - 1.1. Derecho, Vida y Medio Ambiente
  - 1.2. Planteamiento de la cuestión y método lógico aplicado
2. El acceso a la justicia ambiental en el sistema de tutela multinivel
  - 2.1. Una panorámica internacional y comunitaria
  - 2.2. Marco normativo nacional
3. La regulación de la acción pública ambiental en el Derecho administrativo
  - 3.1. Fundamento y naturaleza
  - 3.2. Algunos aspectos problemáticos
    - 3.2.1. Obstáculos procesales
    - 3.2.2. Obstáculos sistemáticos
4. Conclusión
5. Bibliografía

## Index:

1. Introduction
  - 1.1. Law, life and the environment
  - 1.2. Approach to the question and logical method applied
2. Access to environmental justice in the multilevel protection system
  - 2.1. An international and community overview
  - 2.2. National regulatory framework
3. Regulation of public environmental action in Administrative Law
  - 3.1. Rationale and nature
  - 3.2. Some problematic aspects
    - 3.2.1. Procedural obstacles
    - 3.2.2. Systematic obstacles
4. Conclusion
5. Bibliography

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Derecho, Vida y Medio Ambiente

El reto más importante de nuestra era es la protección de la Tierra y, por ende, de la propia existencia humana. Frente a la emergencia climática, la *sociedad global*<sup>1</sup> demuestra tomar verdadera consciencia de la situación y una nueva *cultura verde* comienza a fraguarse desde las bases del movimiento ecologista<sup>2</sup>. Por su parte, la Europa Occidental, sumida ya en la cuarta revolución industrial<sup>3</sup>, ofrece aún cierta resistencia en la superación del clásico debate entre economía y medio ambiente<sup>4</sup>.

El desarrollo sostenible, empero, constituye uno de los fines principales del nuevo *Estado Ambiental de Derecho*<sup>5</sup>. Ello altera el esquema tradicional entre

---

<sup>1</sup> Expresión extraída de la Carta de la Tierra Internacional, p.3.

<sup>2</sup> Véase CONTRERAS, Fernando. *et. al. Cultura verde. Ecología, Cultura y Comunicación*. Sevilla: Consejería del Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 2007.

<sup>3</sup> SCHWAB, Klaus. *La cuarta revolución industrial*. España: Debate, 2016.

<sup>4</sup> Muy interesante a este respecto JORDANO FRAGA, Jesús. [Desarrollo sostenible: el reto del Derecho ambiental](#) *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, N°38-39, 2021 (Fecha de último acceso 15-12-2024). Asimismo, se recomienda consultar la ejemplar STS de 30 de noviembre de 1990, n°3851/1990, F.J. 17.2.

<sup>5</sup> Expresión extraída de JORDANO FRAGA, Jesús. La Administración en el Estado Ambiental de Derecho. *Revista de Administración Pública*, N°. 173, 2007, pp. 101-141. Este

Estado-Comunidad-Individuo, por cuanto la introducción efectiva del medio ambiente como presupuesto de su propia existencia condiciona la lógica del sistema en su totalidad. La concepción de la Vida en un sentido amplio inspira la institucionalización de un relato ético que sitúa la dignidad en el centro<sup>6</sup>. En consecuencia, *la lucha por el Derecho* resulta ser la lucha por la Vida. La especial responsabilidad de los juristas se hace evidente.

La constitucionalización y desarrollo normativo de los derechos humanos de tercera generación, no en vano denominados derechos de solidaridad, marca la senda de un futuro común. Ahora bien, pese a los espectaculares avances experimentados a lo largo de las últimas décadas, la comunidad jurídica tiene todavía un largo camino por recorrer. Y es que el Derecho ambiental, concebido como *estructura abierta, interactiva y reticular*<sup>7</sup>, se encuentra en perpetua construcción debido a las constantes transformaciones de nuestra realidad. Es preciso reforzar la buena gobernanza y diseñar modelos regulatorios que respondan verdaderamente a los desafíos planteados.

El ideal de la justicia climática<sup>8</sup> en el marco de un modelo democrático<sup>9</sup> solo será posible mediante la participación de todos los agentes implicados en la salvaguarda del bien jurídico que nos ocupa; a saber: los poderes públicos, el sector privado y los propios ciudadanos<sup>10</sup>. El involucramiento de estos últimos

---

autor sitúa el origen de este nuevo concepto en la doctrina italiana y alemana. *Afirmar el Estado ambiental de Derecho no es una opción inocente. Hoy se habla del Estado ambiental (LETTERA) como fórmula superadora constitucional (después del Estado de Derecho y del Estado Social) para significar que la preocupación ambiental es la determinante en la forma de Estado de nuestros días [...]*, p.111.

<sup>6</sup> Se establece así una relación fundamental entre los arts. 1.1, 9.2, 10.1 y 45 de la Constitución Española. Destaca el estudio de MARTÍN MATEO, Ramón. La calidad de vida como valor jurídico. *Revista de Administración Pública*, N° 117, 1988, pp.51-70. Desde un punto de vista filosófico, GOMÁ LANZÓN, Javier. *Dignidad*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2019.

<sup>7</sup> NIETO, Alejandro. *Crítica de la Razón Jurídica*. Madrid: Editorial Trotta, 2007, pp. 95 y ss.

<sup>8</sup> Sobre el origen, concepto, vertientes y objetivos de la justicia climática: SPADA JIMÉNEZ, Andrea. *Justicia Climática y Eficiencia Procesal*. Navarra: Aranzadi, 2021, pp. 229 y ss.

<sup>9</sup> La propia 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 (LIPPJMA) utiliza el término *democracia ambiental*, cuyo origen se atribuye a la conocida obra de PRIEUR, Michel. Es este un fenómeno que ya venía destacándose por la doctrina desde hace años. Entre otros, MARTÍN MATEO habla de *la democratización de la Administración*, MARTÍN MATEO, Ramón. La problemática del accionariado popular. *Revista de Estudios de la Vida Local*, N°179, 1973, p.471.

<sup>10</sup> Sobre la importancia de estas sinergias, DE LA CRUZ FERRER, Juan. *Principios de Regulación Económica en la Unión Europea*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 2002, pp.86 y 87. El buen funcionamiento del sistema depende de una colaboración equilibrada entre ciudadanía, poder público y mercado. Ello nos lleva a rechazar posicionamientos radicales, ya que, como apunta ALONSO GARCÍA, *todos los valores constitucionales deben compaginarse entre sí [...] de forma que el equilibrio y contrapeso de valores es una dinámica básica en la*

resulta decisivo; especialmente desde el terreno procesal-administrativo, donde se registra el nivel más alto de litigiosidad.

El contexto referido refleja un cambio de paradigma tan adverso como rico en oportunidades<sup>11</sup>. En esta línea, son muchos y muy variados los temas que podrían abordarse en profundidad. Una revisión de la teoría del Estado destaca por su apremiante necesidad<sup>12</sup>. El presente trabajo persigue, en comparación, un fin mucho más modesto, si bien ello no debiera ensombrecer la trascendencia de su objeto.

Procedemos, pues, a su planteamiento y análisis.

## 1.2. Planteamiento de la cuestión y método lógico aplicado

La misión de las páginas siguientes consistirá en analizar el régimen jurídico de la acción pública ambiental en el Derecho administrativo español. Este instituto procesal adquiere hoy particular interés debido a su claro encaje en las dinámicas del nuevo paradigma. A estos efectos, conviene realizar un examen crítico sobre su configuración legislativa que atienda a la esencia útil de nuestra disciplina<sup>13</sup>.

---

*interpretación de la Constitución*, ALONSO GARCÍA, Enrique. *La interpretación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1984, p.377.

<sup>11</sup> Es interesante comprobar la diversidad de posturas existentes dentro de esta nueva cultura. Entre otras muchas, se recomiendan las siguientes lecturas: BORRÀS-PENTINAT, Susana. Del Antropoceno al Ecoceno: propuestas jurídicas de la transición ecosocial para el cuidado de la vida. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, Vol. 1, 2023, pp. 242-273; ROMERO, Javier. [Democracia ecológica y sistemas deliberativos: ¿un modelo político para el Antropoceno?](#). *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, N°. 38-39, 2021 (Fecha de último acceso 25 – 12- 2024). Por otro lado, el asunto del medio ambiente también se ha tratado extensamente desde otros ámbitos del conocimiento como la filosofía o la literatura. Muy recomendables las lecturas de DELIBES, Miguel. *Un mundo que agoniza*. Barcelona: Plaza&Janes, 1991, pp.77 y ss; LEWIS, Clive Staples. *La abolición del hombre*. Madrid: Encuentro, 2016, pp. 57 y ss; DOSTOIEVSKI, Fiodor. *Los Hermanos Karamazov*. Barcelona: Penguin, 2010, p.189.

<sup>12</sup> Ya defendí esta idea en PULGAR LANZACO, Mónica. El principio de la lealtad institucional como nervio y motor del Estado autonómico. ¿Unidad o fragmentación?. *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 223, pp. 231-266.

<sup>13</sup> La eficacia está íntimamente ligada a la *apertura metodológica* de la que habla DARNACULLETA GARDELLA, por cuanto *el Derecho administrativo se basa en el diálogo con diversas disciplinas afines, empezando por una apertura hacia el conjunto de disciplinas parciales que conforman el Derecho y transitando por otras ciencias*, VELASCO CABALLERO, Francisco., DARNACULLETA GARDELLA, Mercè (dirs.). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2023, p.79.

Siguiendo un método deductivo, expondremos en primer lugar el marco normativo relativo al acceso a la justicia en la tutela multinivel del medio ambiente; a saber: internacional, comunitario y nacional. La adopción de esta perspectiva holística nos permitirá adentrarnos en el núcleo del estudio desde un enfoque integrado.

A continuación, abordaremos la acción pública en el ámbito interno, tras lo cual se analizará su adecuación a los principios jurídicos que guían la correcta interpretación y aplicación del Derecho ambiental<sup>14</sup>.

Los resultados obtenidos permitirán cerrar el texto con una serie de conclusiones y propuestas de mejora. Lejos de pretender soluciones absolutas o definitivas, se busca reabrir el debate sobre una figura que, conforme a lo anterior, está llamada a tener una importancia creciente en los próximos años.

## 2. EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN EL SISTEMA DE TUTELA MULTINIVEL

El marco de protección multinivel existente pivota sobre un elenco de principios políticos universales que alcanzan eficacia mediante su introducción y desarrollo en los sistemas jurídicos nacionales<sup>15</sup>. El Derecho impone así unas reglas que favorecen la racionalidad de los Estados al actuar como límites frente al desfase de los instintos económicos<sup>16</sup>. De acuerdo con las exigencias derivadas de la justicia ambiental, el grado en la intensidad de su aplicación varía según el nivel de desarrollo de los países<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Véase LOPERENA ROTA, Demetrio. *Los principios del Derecho ambiental*. Madrid: Civitas, 1998.

<sup>15</sup> Este proceso se encuentra claramente explicado en ORTEGA CARCELÉN, Martín. *Derecho Global. Derecho Internacional Pública en la era global*. Madrid: Tecnos, 2014, pp.25 y ss. Del mismo modo, interesa el estudio de MONTESINOS PADILLA, Carmen. Tutela multinivel de los derechos: concepto, marco teórico y desafíos actuales. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, N°11, 2017, pp. 211-220. A nivel comunitario, no podemos dejar de citar PERNICE, Ingolf. El constitucionalismo multinivel en la Unión Europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, N°17, pp. 639-674.

<sup>16</sup> En este punto, resulta esencial referenciar la obra del ya citado ORTEGA CARCELÉN, Martín. *Un mundo regido por leyes. Elogio de la racionalidad*. Madrid: Aprio, 2019. Muy interesante también la obra de MAFFEI, cuya tesis otorga un papel central a la cultura en cuanto factor de equilibrio del poder. MAFFEI, Lamberto. *Elogio de la rebeldía*. Madrid: Alianza, 2017, pp.98 y ss.

<sup>17</sup> Acerca del origen y evolución de la justicia ambiental, véase: MESA CUADROS, Gregorio, (coord.). *Elementos para una teoría de la Justicia Ambiental y el estudio Ambiental del Derecho*, op.cit., pp.65 y ss.

## 2.1. Una panorámica internacional y comunitaria

Desde mediados del siglo pasado, el Derecho internacional público ha experimentado una impresionante evolución en el ámbito que nos concierne<sup>18</sup>. En 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo publicó el conocido Informe Brundtland, donde advertía de la emergencia climática con la firme creencia de que *la humanidad puede construir un futuro que sea más próspero, más justo y más seguro*<sup>19</sup>.

En este objetivo, la Declaración de Río de 1992 constituye un hito fundamental que puede servirnos ahora como punto de partida. El principio 1, heredero de una visión eminentemente antropocéntrica, establece que

*los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.*

Por su parte, el principio 3 hace alusión a la solidaridad intergeneracional<sup>20</sup>, mientras que el principio 25 dispone que *la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables*. Este esquema básico debe completarse con el principio 27, relativo a la cooperación internacional<sup>21</sup>.

En este orden de ideas, el principio 10 resulta clave en términos de ejecución, por cuanto

*el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda [...] Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*

Por otro lado, resulta obligado referenciar el art. 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (CEDH)<sup>22</sup>, pues su contenido protege

---

<sup>18</sup> Un desarrollo histórico del Derecho Ambiental Internacional desde finales del siglo XIX hasta la Agenda 2030 puede encontrarse en LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental y Climático*. Madrid: Dykinson, 2023, pp. 35 y ss.

<sup>19</sup> Informe Brundtland de 1987, p.16. Como apunta ZAMBRANO, esta esperanza es precisamente el rasgo principal del hombre europeo. ZAMBRANO, María. *La agonía de Europa*. Madrid: Alianza, 2016, pp.93 y ss.

<sup>20</sup> A este respecto, CAFFERATTA, Néstor., PERETTI, Enrique. [Generaciones futuras en la era del cambio climático](#). *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, N°41, 2023 (Fecha de último acceso: 28-12-2024).

<sup>21</sup> Véase LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental y Climático*, op.cit., p.51 y ss.

<sup>22</sup> Sobre este punto, conviene consultar, PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva. *Revista Vasca de Administración Pública*. N° 99-100, 2014. pp. 2333-2357, p.2336.

el acceso de los ciudadanos a la justicia para la defensa del derecho al medio ambiente adecuado.

Nos adentramos de esta manera en el Convenio de Aarhus de 1998 (el Convenio)<sup>23</sup>. Su artículo primero sistematiza la relación de los principios de la Declaración de Río señalados más arriba. Interesa particularmente a este análisis el art. 9. Los apartados 1 y 2 aluden, respectivamente, al derecho de toda persona a la información y participación en materia de medio ambiente.

Por su parte, el apartado 3 se refiere al acceso a la justicia<sup>24</sup>, de suerte que

*cada Parte velará por que los miembros del público<sup>25</sup> que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno 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.*

Y, de acuerdo con el apartado 4, la efectividad de tales derechos se condiciona al deber de los Estados *de ofrecer recursos suficientes y efectivos*, así como de garantizar procedimientos *objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo*<sup>26</sup>.

Es preciso señalar que la Unión declaró una reserva en favor del art. 9.3, consistente en la derivación de su aplicación a los Estados miembros hasta la eventual aprobación de una disposición comunitaria que asumiese tal obligación<sup>27</sup>. En su defecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha construido desde entonces un extenso cuerpo jurisprudencial<sup>28</sup>. Especial mención merece la reciente STJUE de 8 de noviembre de 2022 (Asunto C-

---

<sup>23</sup> Convenio de Aarhus de 1998, 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.

<sup>24</sup> Una buena monografía sobre este particular puede encontrarse en SALAZAR ORTUÑO, Eduardo. *El acceso ambiental a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*. Pamplona: Aranzadi, 2019.

<sup>25</sup> Según el art. 2.4 del Convenio, *por «público» se entiende una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.*

<sup>26</sup> En la misma línea, cabe mencionar el Informe del Relator Especial, BOYD, David. Informe A/77/284. El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible: un catalizador para acelerar la acción a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas, 10 de agosto de 2022. Interesan especialmente los objetivos 16.3, 24 y 41.e).

<sup>27</sup> SANCHIS MORENO, Fe. *Guía sobre el acceso a la justicia ambiental. Convenio de Aarhus*. Asociación para la justicia ambiental, Consejo General de la Abogacía Española, 2007, p.10.

<sup>28</sup> Nos remitimos en este punto al excelente trabajo de MARTÍNEZ JIMÉNEZ, Guillermo. *Acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión*. Madrid: CEPC, 2018. En particular, pp. 157 y ss.

873/19), donde se reafirma la consolidada doctrina sobre la carencia de efecto directo de este precepto en el Derecho de la Unión Europea<sup>29</sup>.

Ahora bien,

*la primacía de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión exige dar, en la mayor medida posible, al Derecho nacional una interpretación conforme con las exigencias de tales acuerdos y, por otro lado, que la citada disposición, en relación con el artículo 47 de la Carta, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión [...]*<sup>30</sup>.

Queda claro, pues, que el Convenio forma parte integrante del Derecho comunitario, con la consiguiente aplicación del principio de protección efectiva<sup>31</sup>.

En el plano europeo, la lucha contra el cambio climático tomó verdadera importancia con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. La cuestión ambiental se regula en los arts. 191-193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), siendo objeto de competencia compartida según el art. 4.2.e) de dicha norma. La Unión Europea procedió a la firma y posterior ratificación del Convenio, dando lugar a las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE en conjunción con el Reglamento nº 1367/2006. Esta última disposición generó una fuerte problemática en relación con el incumplimiento comunitario del art. 9 del Convenio en sus apartados 3 y 4<sup>32</sup>.

En este sentido, resaltamos el estudio realizado por la Oficina Europea del Medio Ambiente (EEB)<sup>33</sup> en conjunción con la resolución del Comité de Cumplimiento del Convenio Aarhus en los asuntos ACCC/C/2008/32 y ACCC/C/2015/128. Posteriormente, cabe destacar la Comunicación C 275, de 18 de agosto de 2017<sup>34</sup>, así como la Propuesta de Decisión del Consejo COM

---

<sup>29</sup> Apartado 66 de la Sentencia.

<sup>30</sup> Ídem.

<sup>31</sup> PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva, op.cit., p.2341.

<sup>32</sup> Para un desarrollo *in extenso* sobre esta cuestión, me remito al estudio de mi propia autoría: “Hacia una protección elevada del medio ambiente en la Unión Europea: aspectos constitucionales en materia de acceso a la justicia”, en el marco de la obra colectiva *La efectividad de la Carta de los Derechos Fundamentales*; cual, editada por Marcial Pons, verá la luz en 2025 bajo la dirección de Xabier Arzoz Santisteban.

<sup>33</sup> Véase GONZÁLEZ GRANDA, Piedad., YUGUEROS PRIETO, Nerea. Dos destacables iniciativas de mejora en la órbita europea con incidencia en el acceso a la justicia ambiental. *Revista Europea de Derecho Europeo*, N°81, enero-marzo 2022, pp. 9 – 67, p.20.

<sup>34</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol. IX Núm. 1, 2018, pp. 1-53, pp. 8 y ss. En relación con el carácter no vinculante

(2021) 532 final, de 3 de septiembre de 2021. Todo ello ha propiciado la reciente modificación de dicha norma mediante el Reglamento 2021/1767, 6 de octubre de 2021<sup>35</sup>. Su principal aportación consiste en reforzar el derecho de los ciudadanos a solicitar la revisión de los actos administrativos<sup>36</sup>.

Con todo, consideramos que ni la amplia jurisprudencia del TJUE ni las reformas introducidas por dicha disposición en sus arts. 10 y 11 son suficientes para suplir la falta de una Directiva sobre acceso a la justicia ambiental. Insistir en tal sentido resulta capital para llegar a alcanzar un nivel de protección elevado (arts. 191.2 TFUE, 3.3 TUE, 37 CDFUE)<sup>37</sup>.

## 2.2. Marco normativo nacional

El adecuado estudio sobre el acceso a la tutela ambiental en España debe comenzar por lo esencial<sup>38</sup>. El art. 45.1 de la Constitución Española (CE) reza que

*todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*

A continuación, el apartado 2 proyecta el mandato de los poderes públicos contenido en el art. 9.2 CE<sup>39</sup>.

En cuanto a su naturaleza<sup>40</sup>, el constituyente sitúa este deber-derecho en el Título I Capítulo 3º de nuestra Carta Magna, correspondiente a los principios rectores de la política social y económica. Según el art. 53.3 CE, *informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos*<sup>41</sup>, por lo que

---

de la Comunicación, se recomienda ALONSO GARCÍA, Ricardo. El soft law comunitario. *Revista de Administración Pública*, N° 154, 2001, pp. 63-94.

<sup>35</sup> Para una cronología completa sobre los hechos que dan lugar a este Reglamento, GONZÁLEZ GRANDA, Piedad., YUGUEROS PRIETO, Nerea. Dos destacables iniciativas de mejora en la órbita europea con incidencia en el acceso a la justicia ambiental, op.cit., pp.27 y ss.

<sup>36</sup> Ídem, p.30.

<sup>37</sup> Sobre este principio en el ámbito comunitario, interesa la consulta de ALONSO GARCÍA, Ricardo. *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. Madrid: Aranzadi, 2014.

<sup>38</sup> Fundamental el estudio de CANOSA USERA, Raúl. Aspectos constitucionales del Derecho Ambiental. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 94, octubre-diciembre 1996, pp. 73-111.

<sup>39</sup> En el ámbito administrativo, es obligado citar, en íntima conexión, los arts. 103 y 106.1 CE.

<sup>40</sup> Sobre el debate jurídico existente, véase LOPERENA ROTA, Demetrio. *El derecho al medio ambiente adecuado*, op.cit., pp. 46 y ss.

<sup>41</sup> En relación con la figura que abordaremos a continuación, ALONSO GARCÍA aclara que *su valor no se limita a informar. La doctrina unánimemente ha declarado que, aunque esos principios que*

la cláusula de protección reforzada del art. 53.1 CE<sup>42</sup>, aplicable tan solo a los derechos fundamentales, quedaría en principio desplazada<sup>43</sup>.

En este esquema, el art. 125 CE introduce la acción popular en cuanto vía objetiva de defensa. Se trata, pues, de un derecho constitucional de configuración legal, si bien la jurisprudencia ha esclarecido que el ejercicio de esta acción vendría garantizado por el art. 24.1 CE cuando sea prevista por la legislación<sup>44</sup>.

Con respecto al reparto competencial, el Estado ostenta competencia exclusiva en legislación procesal (art. 149.1.6 CE) y en materia de legislación básica sobre el medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Las Comunidades Autónomas tienen asignada su gestión (art. 148.1.9 CE) con la posibilidad de adoptar normas adicionales de protección. Sobre este diseño se configura el cuerpo normativo y jurisprudencial que da contenido al Derecho ambiental en el marco del Estado de las Autonomías.

España ratificó el Convenio en diciembre de 2004 por la vía de los arts. 93 y ss. de la CE. Asimismo, nuestro país llevó a cabo la transposición de las Directivas reseñadas a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los

---

*literalmente se enunciaban como derechos, no lo son, si que son la expresión de intereses difusos, es decir, constitucionalizan valores que no solo autorizan la existencia de una acción pública referida a ellos sino que también pueden ser formulados como derechos de la comunidad en si misma (como algo diferente del Poder Público). Esto es precisamente lo que ocurre con [...] especialmente, el derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45),* ALONSO GARCÍA, Enrique. La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales, op.cit., p.55.

<sup>42</sup> DÍEZ-PICAZO, Luis María. *Sistema de Derechos Fundamentales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, pp. 57 y ss. Sobre este particular, consideramos necesario manifestar nuestra posición a favor de su consideración como derecho fundamental. Una extensa argumentación en este sentido puede encontrarse en JORDANO FRAGA, Jesús. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: J.m Bosch, 1995, pp. 453-500. Desde una posición contraria, BAÑO LEÓN, José María. La tutela del medio ambiente y la defensa de los intereses municipales. *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local, Fundación Democracia y Gobierno Local*. pp. 371-387, 2004, pp. 372 y ss.

<sup>43</sup> Como sabemos, dicha afirmación debe ser matizada, ya que la jurisprudencia estima aplicable tal protección cuando se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva. Así sucede, por ejemplo, con el art. 120.3 CE, relativo al deber de motivación de las resoluciones judiciales (por todas, STS 69/2006, de 13 de marzo).

<sup>44</sup> PEÑALVER I CABRÉ lo constata cuando afirma que, *según la jurisprudencia constitucional, la acción popular no es una exigencia del artículo 24.1 CE que se refiere a derechos e intereses legítimos, pero resultará garantizada por este derecho fundamental cuando esté prevista por la legislación —entre otras, SSTC147/1985, de 29 de septiembre (FJ 3), y 241/1992, de 21 de diciembre (FF.JJ. 3 y 4).* PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos. *Revista de Administración Pública*, Madrid, enero-abril (2013), págs. 149-194, p.161.

derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LIPPJMA); norma que viene a ser complementada por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental

La LIPPJMA constituye uno de los pilares de la gobernanza ambiental. Sin embargo, gran parte de la doctrina critica su adaptación a la normativa internacional y comunitaria, puesto que su redacción resulta parcialmente insatisfactoria por los motivos que se expondrán más adelante.

### 3. LA REGULACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

#### 3.1. Fundamento y naturaleza

El fundamento último de esta acción lo encontramos en el art. 125 CE<sup>45</sup>. Según la STS 1621/2019, 21 de noviembre de 2019,

*la acción pública es un instrumento puesto al servicio de los ciudadanos que consiste en la atribución de legitimación para perseguir conductas que infrinjan la normativa aplicable a sectores especialmente vinculados a valores que afectan a la comunidad (F.J. 4º).*

De esta forma, nos encontramos ante un instituto idóneo en términos de colaboración y participación ciudadana<sup>46</sup>, cuyo ejercicio se ampara en un interés difuso o colectivo como título legitimador<sup>47</sup>. Puede concluirse que, en rigor,

---

<sup>45</sup> PÉREZ CONEJO advierte de que la acción pública no equivale a acción popular. *La primera, en sentido propio, es la que puede ser ejercitada por los titulares de los órganos públicos o administrativos, mientras que la segunda, en rigor, es la que puede ser activada por cualquier ciudadano, siendo por tanto ésta más amplia que aquella.* PÉREZ CONEJO, Lorenzo. *La defensa judicial de los intereses ambientales: (estudio específico de la legitimación "difusa" en el proceso contencioso-administrativo)*. Valladolid: Lex Nova, 2002, p.50. Con carácter general, empero, la doctrina y la jurisprudencia lo utilizan indistintamente.

<sup>46</sup> Con acierto, LOZANO CUTANDA resalta que *en la actuación pública para la protección del medio ambiente resulta especialmente importante reforzar la participación ciudadana para garantizar, no ya su credibilidad, sino su propia eficacia.* LOZANO CUTANDA, Blanca. *Administración y Legislación Ambiental*. Madrid: Dykinson, 2020, p.212. Por su parte, LOPERENA ROTA añade que *esta acción debe considerarse como un tipo de colaboración de los ciudadanos en la función pública de defensa de la legalidad, introduciendo un componente democrático y de solidaridad social*, LOPERENA ROTA, Demetrio. *El ejercicio de acciones en el orden contencioso-administrativo en defensa del medio ambiente*, op. cit., p.198.

<sup>47</sup> *El ciudadano se convierte así en "guardador de la ley" participando en la función ejecutiva al igual que a través del sufragio lo hacía en la actividad legislativa*, FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo. *La acción popular en el Derecho administrativo*. Madrid: Reus, 1920, p.73. Como apunta ALONSO GARCÍA, *la doctrina española distingue entre interés difuso y colectivo, siendo el último una especie del*

una legitimación activa sin restricciones constituye su rasgo definitorio. Como contrapeso, adquieren especial trascendencia los principios contenidos en el art. 7 del Código Civil, relativos a la buena fe y la prohibición del abuso del Derecho<sup>48</sup>.

A los efectos que ahora interesan,

*la acción popular, reconocida con rango constitucional en el artículo 125 para el proceso penal, se ha extendido por la Ley (artículo 19.1.h) de la LJCA) a la jurisdicción contencioso-administrativa que, a su vez, se remite a una norma con rango de ley para su reconocimiento en un ámbito material determinado de la actividad administrativa. [...]*<sup>49</sup>.

Es importante remarcar que el legislador no contempla esta acción con carácter general en la vía judicial, sino tan solo en algunas leyes estatales.

Así las cosas, el art. 19.1.h) LJCA dispone que estará legitimado en dicho orden cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes. Conviene distinguir entre este supuesto, de marcado carácter objetivo, y los derechos e intereses legítimos enunciados en los apartados a) y b) del citado precepto, puesto que el tratamiento procesal variará según la naturaleza de cada una de estas categorías. Existe, sin embargo, una confusión generalizada a este respecto<sup>50</sup>, cual viene motivada por la entrada en juego de dos factores principales:

Por un lado, la naturaleza multidisciplinar del asunto y su consiguiente complejidad añadida,

---

*concepto de interés difuso, que es más amplio.* ALONSO GARCÍA, Enrique. La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales, op.cit., p.61..

<sup>48</sup> De igual modo, la STS 639/2015, de 17 de febrero de 2015, dispone en su F.J. 5º que, *el ejercicio de la acción pública constituye una modalidad extraordinaria de legitimación, por lo que no se exige ostentar un derecho o interés legítimo [subjetivo], si bien, ese carácter extraordinario, justifica que, como afirma la STS de 5 de enero de 1990 "esta norma de legitimación debe interpretarse restringidamente, dado su carácter especial"*.

<sup>49</sup> Ídem. Durante la última década, este instrumento procesal ha sido empleado frecuentemente para llevar ante los tribunales múltiples actos administrativos con incidencia en el medio ambiente: sanciones, concesiones, planes y reglamentos, permisos de investigación e incluso un indulto, PONS PORTELLA, Miquel. La acción popular en asuntos medioambientales. *Revista de Administración Pública*, Nº. 206, pp. 179-209. p.179

<sup>50</sup> PEÑALVER I CABRÉ señala que *La consideración de los intereses colectivos como la traslación al ámbito interno de los derechos humanos de tercera generación esclarece las múltiples nociones empleadas para acogerlos (intereses difusos, intereses de grupo, intereses supraindividuales, derechos sociales, derechos de prestación, etc.) y que han generado una gran confusión sobre su régimen jurídico.* PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos, op.cit., pp. 151-152.

*siendo el Derecho procesal donde más se trata, y que se traduce en una generalidad en el tratamiento de la problemática de tales intereses o en la "tentación de perspectivas generales inconcluyentes"*<sup>51</sup>.

La ambigüedad existente encuentra asimismo su causa en la fuerte influencia que el liberalismo jurídico ha tenido en las tradiciones occidentales modernas. A nuestro parecer, los postulados eminentemente individualistas del Estado Liberal, todavía latentes en nuestro sistema, han de ser superados de forma definitiva en favor de estructuras procesales integradoras<sup>52</sup> para garantizar una protección real de los derechos e intereses legítimos<sup>53</sup>.

A ello se refiere precisamente Peñalver i Cabré cuando afirma que

*el Convenio de Aarhus reconoce el derecho humano al medio ambiente en su doble vertiente subjetiva y objetiva. Pero lo más importante de dicho Convenio es que, desde cualquiera de estas dos perspectivas, exista una protección efectiva y real [...] La efectividad es el elemento clave del Convenio que aparece, con diversas manifestaciones, a lo largo del contenido del mismo y se convierte en el principal criterio interpretativo*<sup>54</sup>.

En todo caso, esta acción se regula en sede administrativa por los arts. 22 y 23 LIPPJMA. Junto con la mayoría de la doctrina, cabe cuestionar si realmente nos encontramos ante una verdadera acción pública, ya que, de acuerdo con la teoría general, una legitimación condicionada contravendría de plano su esencia<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> PÉREZ CONEJO, Lorenzo.: *La defensa judicial de los intereses ambientales*, op.cit., p.57.

<sup>52</sup> Nos posicionamos así con JIMÉNEZ MEZA cuando concluye que *los intereses legítimos son o debieran ser subjetivos o colectivos como subjetivos y objetivos, pudiendo ser a la vez correlativos*. JIMÉNEZ MEZA, Manrique. *La legitimación administrativa para la defensa de los intereses legítimos y los derechos subjetivos*. Madrid: Teran, 1998, p.321.

<sup>53</sup> PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos, op.cit. pp. 152 y ss. Del mismo autor, fundamental su obra sobre *La defensa de los intereses colectivos en el Contencioso-Administrativo*. Pamplona: Aranzadi, 2016. Acerca de la evolución de las categorías clásicas de derecho subjetivo e interés legítimo en el Derecho Administrativo, cabe referenciar la obra de MEDINA ALCOZ, Luis. *Libertad y autoridad en el Derecho Administrativo. Derecho subjetivo e interés legítimo: una revisión*. Madrid: Marcial Pons, 2016. En fin, sobre las derivas del Estado Liberal y sus consecuencias sociales y jurídicas, indispensable la lectura de GOMÁ LANZÓN, Javier. *Ejemplaridad pública. Tetralogía de la ejemplaridad pública*. Barcelona: Debolsillo, 2019, pp.173 y ss.

<sup>54</sup> PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva, op.cit., p.2339. En esta misma línea, LOPERENA ROTA, Demetrio. El ejercicio de acciones en el orden contencioso-administrativo en defensa del medio ambiente. *Revista Jurídica de Castilla y León*, N.º 26, enero 2012, p.195.

<sup>55</sup> Siguiendo a RUÍZ DE APODACA, *Lo cierto es que, como se ve, no se trata de una acción pública, ni mucho menos. Estamos ante una acción pública peculiar limitada [...]*, RUÍZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte

La respuesta parecería entonces claramente negativa. En tal sentido se ha pronunciado la jurisprudencia (por todas, STS 1432/2016, 16 de junio de 2016, F.J. 6º)<sup>56</sup>, debiendo igualmente resaltar que la propia LIPPJMA se refiere a esta figura en su Exposición de Motivos como una *especie de acción popular*.

A la postre, esta ficción desemboca en un *embrollo jurídico*<sup>57</sup> con consecuencias perjudiciales sobre la eficacia del Derecho ambiental<sup>58</sup>. Una buena gobernanza implica, empero, un uso claro del lenguaje que responda fielmente a la realidad de las cosas.

### 3.2. Algunos aspectos problemáticos

#### 3.2.1. Obstáculos procesales

El art. 22 LIPPJMA dispone que

*los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente [...] podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos [...].*

Sobre este precepto, proponemos una clasificación general entre requisitos materiales u objetivos y requisitos de legitimación o subjetivos.

En lo que concierne a aquellos, el art. 18 contempla un listado exhaustivo de las materias incluidas. Algunas de ellas son: a) *Protección de las aguas*. b) *Protección*

---

años después del Convenio de Aarhus, *op.cit.*, p.17. TESO GAMELLA se refiere a esta acción como *una singular acción pública procesal limitada [...] En todo caso situada más en la órbita de la legitimación legal, que de la acción pública*, TESO GAMELLA, María Pilar. Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales. *Cuadernos de Derecho Público*, N°36, enero-abril 2009, pp. 71-89, p.85. Más claro aún, JORDANO FRAGA: *es obvio que el régimen establecido no determina una verdadera acción popular/ pública que, por definición, supondría la desaparición de los requisitos de legitimación [...]*. JORDANO FRAGA, Jesús. El contencioso ambiental. *Revista Andaluza de Administración Pública*, N°. 100, , pp. 265-298, p.269.

<sup>56</sup> A mayor abundamiento, nos remitimos a la recopilación realizada por PONS PORTELLA, Miquel en *La acción popular en asuntos medioambientales*, *op.cit.*, p.191.

<sup>57</sup> Como es evidente, ello perjudica la calidad objetiva de nuestro Ordenamiento, por cuanto el desorden deriva en la ineficacia. *En la organización radica, pues, la esencia última de lo jurídico*, MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián. La doctrina del Ordenamiento Jurídico de Santi Romano y algunas de sus aplicaciones en el campo del Derecho Administrativo. *Revista Administración Pública*, N°39, 1962, pp.39-78, p.44.

<sup>58</sup> Como ya he dicho en otro lugar, el lenguaje es un arma muy potente de legitimación y, a su vez, delimitadora, como diría WITTGENSTEIN, de los límites de nuestro mundo. El lenguaje importa, el diálogo importa, el rigor importa, y, como sabemos, más si cabe en Derecho.

contra el ruido. c) Protección de los suelos. d) Contaminación atmosférica. [...]. Se plantea aquí un primer problema, puesto que este precepto puede entenderse como un *numerus clausus*. Ello conlleva el riesgo de que se dejen fuera ciertas materias propiamente ambientales como la contaminación electromagnética<sup>59</sup>.

Por añadidura, Jordano Fraga señala que

*la falta una expresa mención a las vías de hecho, que [...] deben entenderse incluidas por estar bajo el control de la jurisdicción contencioso-administrativa*<sup>60</sup>.

De acuerdo con ambas observaciones, defendemos una redacción más abierta de la ley que amplíe el objeto de la acción que nos ocupa.

Continuando con los requisitos subjetivos, el art. 23.1 de la misma norma condiciona la legitimación a personas jurídicas sin ánimo de lucro que:

*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.*

En fin, el apartado 2 del citado precepto hace referencia al derecho de asistencia jurídica gratuita de estas personas jurídicas en virtud de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (LAJG).

---

<sup>59</sup> Una vez más, compartimos el criterio de RUIZ DE APODACA, de quien extraemos el ejemplo expuesto. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus, op.cit., pp. 21 y 22. Ahora bien, la STS 1432/2016, 16 de Junio de 2016 (F.Jº6) interpreta en términos amplios este precepto, incluyendo por afectación la materia minera. Aun considerando esta matización, reafirmamos para mayor seguridad nuestra posición sobre la necesidad de modificar la ley en tal sentido. Del mismo modo, dicha resolución aclara que no es suficiente con invocar dicho precepto, sino que la admisión se condiciona a su fundamentación en motivos sustantivos o de fondo.

<sup>60</sup>JORDANO FRAGA, Jesús. El contencioso ambiental, op.cit., p.272.

Como puede comprobarse, nos encontramos ante un esquema técnico-procesal marcado por condicionantes de todo tipo. Todos ellos repercuten, de forma directa o indirecta, sobre el acceso a la justicia ambiental<sup>61</sup>.

Vayamos por partes.

### **a) Limitaciones subjetivas**

El legislador se refiere exclusivamente a las asociaciones y organizaciones representativas de los intereses ambientales. En consecuencia, hemos de conectar con el concepto de interesado contenido en el art. 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Insistimos en que el art. 9.3 del Convenio se refiere a los *miembros del público*. Como ya vimos, este término incluye tanto las personas físicas como jurídicas, por lo que no está claro que el legislador nacional cumpla con las exigencias del Convenio a este respecto. Al margen de dicho debate, que exigiría profundizar en mayor medida sobre la compleja cuestión interpretativa<sup>62</sup>, consideramos que tal requisito constituye un acierto en clave de prudencia, razonabilidad y eficacia.

En efecto, lo contrario devendría contraproducente por dos motivos:

Primero, la alta litigiosidad que caracteriza al ámbito que nos ocupa invita a pensar que una configuración demasiado aperturista de la legitimación desbordaría la capacidad actual de la justicia administrativa y contenciosa; afectando, consiguientemente, a la calidad de los procedimientos.

Segundo, el precedente urbanístico demuestra la tendencia natural de esta figura a las especulaciones y abusos. Aunque ello suceda también con las personas

---

<sup>61</sup> Conectamos así con el instituto de la legitimación, debiendo distinguir entre las dos especies *legitimatío ad processum* y *legitimatío ad causam* (por todas, STS 3297/1999, de 31 de mayo de 2006, F.J.1º).

<sup>62</sup> Bastará con recordar ahora la doctrina Tribunal Constitucional sobre el principio *pro actione* en relación con la tutela judicial efectiva. Según la STC 11/2009, de 12 de enero de 2009, este principio *opera sobre los presupuestos procesales establecidos legalmente para el acceso a la justicia, impidiendo que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los mismos eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho del justiciable a que un órgano judicial conozca y resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida* (F.J.1º). A mayor abundamiento, conviene consultar PEÑALVER I CABRÉ. La defensa de los intereses colectivos en el Contencioso-Administrativo, op.cit., p.241.

jurídicas, ampliar la legitimación en el sentido indicado produciría, con toda probabilidad, un incremento notable de tales prácticas.

Sentado lo anterior, preciso es aclarar que esta limitación resulta perfectamente compatible con el principio democrático a la luz de la justicia climática. Cabe recordar que nuestro sistema político se configura a partir de un modelo integrado de democracia directa y representativa. En el caso que nos ocupa, la democracia ambiental no es menos democracia por ser representativa, sino que precisamente se refuerza por ser tal.

Los verdaderos problemas se encuentran, más bien, en los condicionantes impuestos a estas organizaciones para defender sus intereses, puesto que algunos de ellos merman por completo su capacidad de defensa. La noción de interés legal en cuanto título legitimador daría entonces paso a un interés vacío y, por ende, ficticio.

### **b) Limitaciones temporales**

Para poder ejercitar esta acción es necesario que la persona jurídica se haya constituido legalmente al menos dos años antes. Quedarían así excluidas las asociaciones *ad hoc* con el objetivo de evitar dinámicas neocorporativas que puedan dar lugar a comportamientos antijurídicos<sup>63</sup>. Siguiendo de nuevo a Jordano Fraga, este criterio encuentra inspiración en el sistema francés de reconocimiento de asociaciones,

*que se caracteriza por un carácter restrictivo que contrasta con la tendencia tradicional de nuestros tribunales de reconocer una amplia legitimación en los contenciosos ambientales*<sup>64</sup>.

Dos son las razones que nos llevan a sostener la inadecuación de esta exigencia estatutaria.

Por un lado, el criterio fijado se muestra excesivamente restrictivo, pues desplaza a todas aquellas organizaciones ecologistas que, aun actuando de acuerdo con los principios de buena fe y eficacia, no hayan llegado aún a cubrir este periodo de tiempo.

---

<sup>63</sup> Ahora bien, hay que señalar que en estos casos si se constituyen asociaciones de afectados podrán recurrir igualmente, pues la LJCA reconoce legitimación a las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo [art.19.1 a)], PONS PORTELLA, Miquel. La acción popular en asuntos medioambientales, op.cit., p.205.

<sup>64</sup> JORDANO FRAGA, Jesús. El contencioso ambiental, op.cit., p.270 y ss. Creemos que dicha afirmación debe ser en parte matizada, por cuanto una interpretación amplia sobre una ley que es esencialmente restrictiva no la hace más garantista. Si la raíz del problema es el diseño legislativo, la solución pasa por su modificación.

Pero es que, incluso aunque ello no fuera así, compartimos la opinión del citado autor cuando esgrime que

*la técnica de exigencia de una determinada antigüedad nos parece ilusa, pues será fácilmente burlada mediante el interesamiento cooperativo de una asociación existente que cumpla el requisito temporal<sup>65</sup>.*

En definitiva, defendemos que la solución pasa por eliminar este requisito de tiempo que se promueva un mayor control casuístico, ya sea en vía administrativa, ya sea en vía judicial.

### **c) Limitaciones Territoriales**

El criterio de afectación territorial como parámetro condicionante de legitimación parece igualmente desproporcionado. El acceso a la justicia queda restringido por motivos que ni atienden al sentido común ni tampoco a la protección real del medio ambiente. Es decir, se pone en riesgo el derecho a la tutela judicial efectiva sin que exista justificación alguna.

Dicho requisito confronta, además, el principio de eficacia, debiendo recordar que nos encontramos ante un bien jurídico transversal y colectivo, por lo que sencillamente no puede someterse a la lógica artificial de las fronteras autonómicas. Poco razonable resulta, cuando menos, que una ONG no pueda defender sus intereses por estar domiciliada en un territorio distinto a la producción y/o proyección del daño; máxime cuando *las más importantes tienen un ámbito nacional o internacional*<sup>66</sup>.

Esta visión fragmentaria de la defensa perjudica seriamente la operatividad del *Estado Ambiental de Derecho*, por lo que abogamos por la derogación de tal apartado.

### **d) Limitaciones Económicas y Procedimentales**

La LIPPJMA se limita a prever el derecho a la justicia gratuita de estas organizaciones en virtud de la LAJG. Junto a ello, es preciso atender a las exigencias derivadas del art. 9.4 del Convenio en relación con los principios 10 y 11 de la Declaración de Río. Interesa remarcar que, en su virtud, los Estados tienen el deber de garantizar a los ciudadanos la viabilidad económica para

---

<sup>65</sup> Ídem., p.271.

<sup>66</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en Españaveinte años después del Convenio de Aarhus, op.cit., pp. 22 y 23.

ejercer sus derechos de acceso a la justicia en el marco de procedimientos objetivos, equitativos y rápidos<sup>67</sup>.

El diseño de los arts. 22 y 23 LIPPJMA plantea cierta problemática, tanto en el aspecto económico como procedimental. De una parte, los litigios ambientales son conocidos por su elevado coste. Entre otros factores, esto se explica por la enorme dificultad probatoria asociada a este tipo de procedimientos, que normalmente implicará numerosos informes, peritos, etc. Ello puede agravarse más aún si entran en juego medidas cautelares y contracautelas (arts. 129 y siguientes LJCA)<sup>68</sup>.

Con todo, cabe celebrar dos recientes avances en materia de justicia gratuita y costas. Como puso de manifiesto Nogueira López, la previsión del art. 23.2 de la Ley Ambiental quedaba vaciada de contenido, por cuanto la Ley 2/2017, de 21 de junio, de modificación de la LAJG no contemplaba como sujetos a las asociaciones ecologistas<sup>69</sup>.

El Tribunal Supremo se pronunció sobre esta cuestión mediante Auto 451/2018, de 18 de enero, proclamando que, para que estas asociaciones pudiesen adquirir el beneficio de la justicia gratuita, sería suficiente con acreditar los requisitos legales de legitimación (F.J. 2º). Como consecuencia de lo anterior, se ha modificado también la postura jurisprudencial respecto al segundo aspecto señalado. El mismo Tribunal, en el Auto 42/2017, de 13 de marzo de 2019, declaró como indebidas las costas impuestas a este tipo de asociaciones (F.J. 9º).

De otra parte, es sabido que los procesos ambientales se dilatan en exceso debido tanto al alto nivel de litigiosidad existente como a la falta de formación específica de los jueces. Aplicando el conocido aforismo de Séneca, *nada se parece*

---

<sup>67</sup> Cabe mencionar, en íntima conexión, el derecho a una buena administración. Su reconocimiento a nivel internacional (art. 41.1 CDFUE), comunitario (arts. 41 y 42 CDFUE) y nacional (art. 3.1.e) LRJSP), constituye uno de los avances más importantes del Derecho público moderno<sup>67</sup>. A estos efectos, nos remitimos al reciente trabajo de PONCE SOLÉ, Juli. El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, Recurso de Casación 5751/2017. *Revista de Administración Pública*, N° 221, pp.163-182.

<sup>68</sup> Véase RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus, op.cit., pp. 46.

<sup>69</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Pack premium o pack básico. ¿Ordenamiento ambiental dual?. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, N°38, 2017, pp. 297-325, p.317. Esta lectura se hace posible por la cita extraída de RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus, op.cit., p.40.

*tanto a la injusticia como la justicia tardía*. Ello resulta particularmente grave en nuestro ámbito, pues los daños suelen proyectar sus efectos con carácter inmediato, expansivo e irreparable.

Por ende, nos encontramos ante un problema sistémico de carácter institucional y judicial, cuya resolución implicaría reforzar la calidad de la Administración Ambiental y, paralelamente, propulsar la constitución de tribunales ambientales<sup>70</sup>.

### 3.2.2. Obstáculos sistemáticos

El diseño competencial esbozado *supra* ha dado lugar a serios conflictos, pues algunas Comunidades Autónomas han interpretado la Constitución en el sentido de creerse legitimadas para establecer una auténtica acción pública *ex novo*<sup>71</sup>. Por su parte, cabe destacar el reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional (TC) en la STC 15/2021, de 28 de enero de 2021, relativa a la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el art. 3.4 de la ya derogada Ley Vasco 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

En dicha resolución, la norma impugnada es declarada nula por vulnerar la competencia estatal sobre legislación procesal, en tanto en cuanto ésta se extralimitaba al prever la acción pública tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional. El TC concluye en el F.J.4º que

---

<sup>70</sup> JORDANO FRAGA destaca los avances experimentados cuando afirma que, *aunque de momento no existe en España la jurisdicción ambiental (al menos formalmente, porque hay Salas y Secciones destacadamente “ambientales”), sí comienza a surgir un discurso propio de lo contencioso-ambiental con reglas y principios*, JORDANO FRAGA, Jesús. El contencioso ambiental, op.cit., p.266. Algunos países que ya incluyen dicha iniciativa en sus sistemas jurídicos son Chile y Costa Rica. Sobre este particular, resulta muy útil la lectura de SBDAR, Claudia. [Tribunales especializados para la tutela efectiva del ambiente](#), Centro de Información Judicial, 2017 (Fecha de último acceso: 19-12-2024).

<sup>71</sup> Un listado exhaustivo puede verse en RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, Núm. 1, 2018, pp. 1-53, pp.26 y ss. LOZANO CUTANDA señala que, *frente a este parco reconocimiento de la acción pública a nivel estatal, son muchas las leyes autonómicas que reconocen expresamente esta acción, con carácter general o en sectores en los que la legislación estatal de carácter sectorial no la ha introducido*, LOZANO CUTANDA, Blanca. [Es inconstitucional el reconocimiento por la legislación autonómica de la acción judicial en materia de medio ambiente](#). *Publicaciones GA\_P*, 7 de junio de 2021 (Fecha de último acceso: 20 – 12 – 2024). Algunas de leyes autonómicas que reconocen esta acción sin restricciones son la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana (art. 103) o la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears (art.4.6)<sup>71</sup>.

*solo el Estado, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.6 CE, puede determinar los supuestos de legitimación para accionar en vía judicial, ya sea por el título general del «derecho o interés legítimo», ya sea por los títulos especiales, entre los que se encuentra la acción popular [...].*

A la luz de la legislación vigente, el fallo del Alto Tribunal contribuye de forma decisiva a paliar la inseguridad jurídica provocada por una regulación heterogénea y asistemática. No obstante, compartimos la opinión de Lozano Cutanda cuando afirma que resulta

*incongruente y contrario a la jurisprudencia, que una vez reconocida la legitimación de un recurrente en vía administrativa se le deniegue luego el acceso a la vía jurisdiccional, lo que puede conducirle a un callejón sin salida que menoscabe su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva<sup>72</sup>.*

Dicho lo cual, este acto de desobediencia constitucional fomenta incoherencias y dinámicas fragmentarias que repercuten directamente sobre la salud del Estado de las Autonomías.

La realidad jurídica, sin embargo, es más amplia que la ley. Una reflexión crítica acerca de este asunto debe considerar los argumentos defendidos por ambas partes. Las Comunidades Autónomas que han seguido esta línea fundamentan su actuación en la previsión constitucional que les otorga competencia para adoptar normas adicionales de protección. Pese a que la reserva del Estado en este punto no es absoluta, el TC concluye que dicha previsión quedaría desplazada por la no concurrencia de las necesarias especialidades derivadas de las particularidades del Derecho sustantivo<sup>73</sup>.

Paradójicamente, la causa que inspira la nulidad consiste en aumentar la protección que la normativa básica no consigue. Afrontamos así un complejo debate entre justicia formal y material; más interesante, si cabe, considerando que, sobre la base del estudio realizado, el Derecho nacional parece incumplir, a su vez, las previsiones internacionales en los aspectos señalados. Sea como fuere, resulta muy significativo que todas estas Comunidades hayan mostrado una voluntad similar, sin que, por lo demás, se registre ninguna deriva en sentido restrictivo.

La tesis del presente trabajo consiste precisamente en localizar posibles fallos en la legislación nacional de cara a reforzar la eficacia del Derecho ambiental en materia de acción pública. De esta forma, se comprenden y apoyan las causas del incumplimiento. Ahora bien, el respeto al modelo de Estado Social y

---

<sup>72</sup> Ídem.

<sup>73</sup> Véase F.J. 3º Y 4º de la Sentencia.

Democrático de Derecho exige seguir los cauces establecidos para legitimar cualquier cambio en la legalidad. Por tanto, ni podemos ni debemos justificar lo contrario.

#### 4. CONCLUSIÓN

El *Estado Ambiental de Derecho* representa un nuevo paradigma en nuestra época. La emergencia climática ha propiciado grandes transformaciones a nivel global con un fuerte impacto en todos los órdenes de la realidad. El marco multinivel expuesto constata la naturaleza universal de esta lucha, en la que el Derecho se sitúa en las primeras filas. La especial responsabilidad del jurista se hace evidente en un escenario tan conflictivo como rico en oportunidades. Debemos reforzar la buena gobernanza y propulsar modelos regulatorios *a la altura de los tiempos*, lo que implica consolidar estructuras procesales integradoras que favorezcan una tutela real y efectiva del medio ambiente.

Frente a un bien jurídico difuso, colectivo y transversal, el legislador prevé diferentes instrumentos para su defensa desde una doble vertiente: subjetiva y objetiva. El estudio realizado ha centrado sus fuerzas en este último plano, por cuanto la figura de la acción popular adquiere una importancia capital en nuestros días. Tras un análisis detallado de su configuración procesal en la legislación básica, se plantean serias dudas sobre su correcta adecuación al Derecho internacional y comunitario. Una interpretación sistemática y teleológica de nuestro ordenamiento nos impulsa a realizar algunas propuestas de mejora.

En particular, destacan las deficiencias encontradas en sede de legitimación, donde planteamos la eliminación de los requisitos temporales y territoriales contenidos en el art. 23.1 LIPPJMA. A nivel económico, se reconocen las novedades positivas en materia de justicia gratuita y costas, aunque ello no ha impedido subrayar la necesidad de una previsión expresa sobre la exención de las asociaciones ecológicas en la LAJG. En cuanto a las exigencias procedimentales, se localizan problemas de carácter institucional y judicial, siendo urgente reforzar la Administración Ambiental, así como propulsar un debate académico y político sobre la creación de tribunales específicos.

En otro orden de ideas, constatamos una serie de fallos intrasistémicos que desembocan en la regulación heterogénea de esta acción en el Estado de las Autonomías. La desobediencia constitucional por parte de la legislación vasca, junto con otras Comunidades Autónomas como Valencia, evidencian la conveniencia de revisar este asunto. Si bien condenamos de plano su actuación, apoyamos los motivos de fondo que respaldan tal incumplimiento, ya que no

es aceptable prever dicha acción en vía administrativa y bloquear su acceso en el terreno judicial.

Por encima de todo ello, es preciso insistir en la urgencia de una normativa comunitaria que cumpla plenamente con las obligaciones impuestas por el Convenio de Aarhus. Frente a una cuestión tan importante, y pese a la indudable complejidad del asunto, la Unión Europea ha de ejercer el papel de liderazgo que le corresponde y favorecer una regulación armonizada con el objetivo de lograr un nivel de protección elevada.

En definitiva, el presente estudio aboga por una reformulación de la acción popular conforme a los motivos expuestos, lo que, en último término, contribuiría de forma decisiva a la operatividad del Derecho ambiental.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, Enrique. *La Interpretación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1984.

ALONSO GARCÍA, Ricardo. *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. Madrid: Aranzadi, 2014.

BAÑO LEÓN, José María. La tutela del medio ambiente y la defensa de los intereses municipales. *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004, pp. 371-387.

BORRÀS-PENTINAT, Susana. Del Antropoceno al Ecoceno: propuestas jurídicas de la transición ecosocial para el cuidado de la vida. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, Vol. 1, 2023, pp. 242-273.

CAFFERATTA, Néstor., PERETTI, Enrique. Generaciones futuras en la era del cambio climático. *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, N°41, 2023. Disponible en: <https://huespedes.cica.es/gimadus/41/41-03-cafferatta.html> (Fecha de último acceso 28-12-2024).

CANOSA USERA, Raúl. Aspectos constitucionales del Derecho Ambiental. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 94, octubre-diciembre 1996, pp.73-111.

CONTRERAS, Fernando. et. al. *Cultura verde. Ecología, Cultura y Comunicación*. Sevilla: Consejería del Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 2007.

BOYD, David R. Informe A/77/284. El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible: un catalizador para acelerar la acción a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas, 10 de agosto de 2022.

DE LA CRUZ FERRER, Juan. *Principios de Regulación Económica en la Unión Europea*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 2002.

DÍEZ-PICAZO, Luis María. *Sistema de Derechos Fundamentales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo. *La acción popular en el Derecho administrativo*. Madrid: Reus, 1920.

GONZÁLEZ GRANDA, Piedad., YUGUEROS PRIETO, Nerea. Dos destacables iniciativas de mejora en la órbita europea con incidencia en el acceso a la justicia ambiental. *Revista Española de Derecho Europeo*, N°81, enero-marzo 2022, pp. 9 – 67.

JIMÉNEZ MEZA, Manrique. *La legitimación administrativa para la defensa de los intereses legítimos y los derechos subjetivos*, Madrid: Teran, 1998.

JORDANO FRAGA, Jesús. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: J.m Bosch, 1995.

- Desarrollo sostenible: el reto del Derecho ambiental, *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, N°38-39, 2021. Disponible en: <https://huespedes.cica.es/gimadus/> (15-12-2024).

- La Administración en el Estado Ambiental de Derecho. *Revista de Administración Pública*, N°. 173, 2007, pp. 101-141.

LOPERENA ROTA, Demetrio. *Los principios del Derecho ambiental*. Madrid: Civitas, 1998.

- El ejercicio de acciones en el orden contencioso-administrativo en defensa del medio ambiente. *Revista Jurídica de Castilla y León*, N° 26, enero 2012, pp.177-210.

LOZANO CUTANDA, Blanca. *Administración y Legislación Ambiental*. Madrid: Dykinson, 2020.

- *Derecho Ambiental y Climático*. Madrid: Dykinson, 2023.

- Es inconstitucional el reconocimiento por la legislación autonómica de la acción judicial en materia de medio ambiente. *Publicaciones GA\_P*, 7 de junio de 2021, disponible en: <https://ga-p.com/publicaciones/es-inconstitucional-el-reconocimiento-por-la-legislacion-autonomica-de-la-accion-publica-judicial-en-materia-de-medio-ambiente/> (Fecha último acceso: (20 – 12 – 2024).

MARTÍN MATEO, Ramón. La calidad de vida como valor jurídico. *Revista de Administración Pública*, Núm. 117. Septiembre-diciembre 1988, pp. 51 – 70.

- La problemática asimilación del accionariado popular. *Revista de Estudios de la Vida Local*. N°179, 1973, pp. 471 – 485.

MARTÍNEZ JIMÉNEZ, Guillermo. *Acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

MONTESINOS PADILLA, Carmen. Tutela multinivel de los derechos: concepto, marco teórico y desafíos actuales. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, N°11, octubre 2016-marzo 2017, pp. 211-220.

NIETO, Alejandro. *Crítica de la Razón Jurídica*. Madrid: Trotta, 2007.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Pack premium o pack básico. ¿Ordenamiento ambiental dual?. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, N°38, 2017, pp. 297-325.

ORTEGA CARCELÉN, Martín. *Derecho Global. Derecho Internacional Público en la era global*. Madrid: Tecnos, 2014.

- *Un mundo regido por leyes. Elogio de la racionalidad*. Madrid: Apryo, 2019.

PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos. *Revista de Administración Pública*, N° 190, enero-abril 2013, pp. 149-194.

- El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva. *Revista Vasca de Administración Pública*. N°99-100. Mayo-Diciembre 2014, pp. 2333-2357.

- PÉREZ CONEJO, Lorenzo. *La defensa judicial de los intereses ambientales: (estudio específico de la legitimación "difusa" en el proceso contencioso-administrativo)*. Valladolid: Lex Nova, 2002.
- PERNICE, Ingolf. El constitucionalismo multinivel en la Unión Europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, N°17, pp. 639-674.
- PONCE SOLÉ, Juli. El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, Recurso de Casación 5751/2017. *Revista de Administración Pública*, N° 221, pp.163-182.
- PONS PORTELLA, Miquel. La acción popular en asuntos medioambientales. *Revista de Administración Pública*, N°. 206, pp. 179-209.
- PULGAR LANZACO, Mónica. El principio de la lealtad institucional como nervio y motor del Estado autonómico. ¿Unidad o fragmentación?. *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 223, pp. 231-266.
- ROMERO, Javier. Democracia ecológica y sistemas deliberativos: ¿un modelo político para el Antropoceno?. *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, N°. 38-39, Diciembre 2021. Disponible en: <https://huespedes.cica.es/gimadus/> (25 – 12- 2024).
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1, 2018, pp. 1-53.
- SALAZAR ORTUÑO, Eduardo. *El acceso ambiental a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*. Pamplona: Aranzadi, 2019.
- SANCHIS MORENO, Fe. *Guía sobre el acceso a la justicia ambiental. Convenio de Aarhus*. Madrid: Asociación para la justicia ambiental, Consejo General de la Abogacía Española, 2007.
- SCHWAB, Klaus. *La cuarta revolución industrial*. España: Debate, 2016.
- SPADA JIMÉNEZ, Andrea. *Justicia Climática y Eficiencia Procesal*. Navarra: Aranzadi, 2021.

TESO GAMELLA, María Pilar. Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales. *Cuadernos de Derecho Público*, N°36, enero-abril 2009, pp. 71-89.

VELASCO CABALLERO, Francisco., DARNACULLETA GARDELLA, Mercè. (dirs.). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2023.