

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de mayo de 2026*

## **LA SOCIEDAD CIVIL EN LA DEFENSA JUDICIAL DEL MEDIOAMBIENTE: INSUFICIENCIAS Y OPORTUNIDADES PERDIDAS<sup>1</sup>**

CIVIL SOCIETY IN THE JUDICIAL PROTECTION OF THE  
ENVIRONMENT: SHORTCOMINGS AND MISSED OPPORTUNITIES

**Autor:** Walter Reifarth Muñoz, Profesor Ayudante Doctor de Derecho Procesal, Universidad de Salamanca (España), ORCID: [0000-0002-2082-765X](https://orcid.org/0000-0002-2082-765X)

**Fecha de recepción:** 07/04/2026

**Fecha de aceptación:** 20/04/2026

**DOI:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00485>

### **Resumen:**

Este trabajo analiza los mecanismos procesales que posibilitan la intervención de la ciudadanía en la defensa judicial del medioambiente en España y concluye que el ordenamiento jurídico vigente ofrece una tutela insuficiente en este campo. Se constata que la mal llamada acción popular ambiental queda reservada a asociaciones sin ánimo de lucro dotadas de estrictos requisitos de constitución, objeto social y vinculación territorial. Asimismo, la denominada acción vecinal, circunscrita al ámbito del medioambiente urbano, evidencia una eficacia residual debido a su limitado alcance subjetivo, al desconocimiento del instrumento por el público general y a los costes asociados a su ejercicio. Se

---

<sup>1</sup> Este capítulo es resultado del Proyecto de Investigación «Sostenibilidad ambiental, social y económica de la justicia. Retos de la Agenda 2030» (Referencia PID2021-126145OB-I00), financiado en el marco del Programa Estatal de I+D+i orientado a los Retos de la Sociedad del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, del que es investigadora principal la profesora Alicia GONZÁLEZ NAVARRO.

pone de manifiesto la existencia de un vacío normativo relevante en el proceso civil, que carece de un cauce específico para las pretensiones resarcitorias del daño ambiental, salvo que se encuentre mediatizado por una relación de consumo. A tal fin, se propone aprovechar la futura reforma sobre las acciones de representación para incorporar una legitimación colectiva ambiental en el proceso civil y la adopción de técnicas de reparación propias del *cy-près*. El trabajo propone, en suma, una mayor participación de la sociedad civil mediante instrumentos procesales accesibles y coherentes con una protección ambiental que, hoy más que nunca, es urgente y necesaria.

**Abstract:**

This article examines the procedural mechanisms that enable citizens to seek judicial protection of the environment in Spain and concludes that the current legal framework affords insufficient safeguards in this field. It finds that the so-called environmental *actio popularis* is effectively confined to non-profit organisations that must satisfy strict requirements concerning their incorporation, statutory purposes and territorial nexus. Likewise, the 'neighbour action', limited to matters affecting the urban environment, has proved to be only marginally effective due to its narrow subjective scope, the general lack of public awareness, and the costs associated with bringing such claims. The article identifies a significant regulatory gap in civil proceedings, which lack a specific channel for claims seeking compensation for environmental harm, unless such harm arises within a consumer relationship. It therefore suggests taking advantage of the forthcoming reform on representative actions to incorporate collective environmental standing into civil litigation and to introduce *cy-près*-type remedies for diffuse damage. In short, this paper advocates for greater involvement of civil society through accessible and coherent procedural mechanisms, consistent with an approach to environmental protection that is, now more than ever, both urgent and indispensable.

**Palabras clave:** Medioambiente. Acción popular. Acción vecinal. Proceso colectivo. Acción de representación.

**Keywords:** Environment. *Actio Popularis*. Neighbour Action. Collective Litigation. Representative Action.

## Sumario:

1. Introducción
2. ¿Una acción popular ambiental?
3. La acción vecinal
4. Hacia la tutela colectiva del medioambiente
  - 4.1. En el ámbito internacional
  - 4.2. En el Derecho de la Unión Europea
  - 4.3. En España
5. Conclusiones
6. Referencias bibliográficas

## Table of contents:

1. Introduction
2. An Environmental *Actio Popularis*?
3. The Neighbour Action
4. Towards Collective Environmental Litigation
  - 4.1. At the International Level
  - 4.2. In European Union Law
  - 4.3. In Spain
5. Conclusions
6. References

## 1. INTRODUCCIÓN

El fausto viajero que visite al Parlamento de la India será recibido con una inscripción en sánscrito: वसुधैव कुटुम्बकम् (*Vasudhaiva Kutumbakam*), que recoge una de las enseñanzas del *Maha Upanishad* que más ha calado en el acervo común del país asiático. La expresión, que literalmente significa «el mundo es una sola familia», nació por supuesto al margen de las razones ambientalistas que hoy nos mueven. Sin embargo, las ideas de armonía, la cooperación y el respeto mutuo han conseguido resignificar esa vetusta expresión hasta convertirla en uno de los ejes místicos que inspiran la defensa colectiva del medioambiente.

Bajo esa lógica, ya no puede sorprender la creciente preocupación social acerca de los efectos globales de la degradación del medioambiente. El aire, la tierra y el agua que condicionan nuestra supervivencia se ven sometidos al empuje irreflexivo de la acción humana y a su avaricia ilimitada. Frente a ello, con el tiempo, surgieron iniciativas ciudadanas y, más particularmente, ciertos

institutos jurídicos que quizá puedan frenar lo que se nos revela como incontenible.

En este breve trabajo, no pretendo esbozar una panorámica completa de las posibilidades que tiene la ciudadanía para contribuir a la encomiable labor (o, mejor aún, al deber propiamente existencial) de defender el medioambiente; tarea que supera con mucho mi modesta capacidad. Este artículo es producto del desasosiego que provoca la tremenda dificultad de encontrar una respuesta satisfactoria a los problemas que plantea la defensa judicial del medioambiente; problemas que hoy se manifiestan con una especial crudeza en todas las latitudes.

Antes de empezar con la tarea, conviene recordar lo que ya he tenido ocasión de manifestar en otros trabajos. La adecuada consecución del interés ambiental no puede ser atendida íntegra y exclusivamente por los poderes públicos: en ocasiones, lentos; otras veces, movidos por la estrechez de lo inmediato. Por el contrario, considero que es necesario conciliar la acción pública con las herramientas que permiten a la ciudadanía, más o menos organizada, excitar la actividad de los órganos jurisdiccionales cuando el daño causado al ambiente les afecta de manera más o menos amplia y más o menos directa<sup>2</sup>.

En ese sentido, la selección de herramientas procesales que se trazará aquí no pretende ser exhaustiva, sino significativa. Las que sí se tratan, como diría Walter BAGEHOT, no son separables con precisión microscópica, sino que forman un conjunto, más o menos articulado, que no satisface en absoluto las expectativas sociales de protección. Es indispensable exponerlas para denunciar la ineffectividad o insuficiencia de un sistema de tutela ambiental o, tal vez, para proclamar su inexistencia.

## 2. ¿UNA ACCIÓN POPULAR AMBIENTAL?

La acción popular permite la intervención procesal a cualquier ciudadano (*quivis ex populo*) sin necesidad de acreditar un derecho subjetivo o un interés legítimo en la causa. El reconocimiento de este mecanismo parte de un marcado deslinde entre la concesión de la titularidad de determinados intereses y la habilitación

---

<sup>2</sup> Esta preocupación, lejos de ser nueva, aparece ya en la más temprana jurisprudencia del Tribunal Constitucional: «La configuración del Estado como social de Derecho, viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado, y agudiza la dificultad, tanto de calificar determinados entes cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica» (STC 18/1984, de 18 de febrero, FJ 3.º).

para actuarlos en el proceso. Esta independencia entre la persona legitimada y el interés que mueve su intervención procesal determina la posibilidad de defender intereses compartidos por una pluralidad de sujetos, como suele ocurrir en el campo del medioambiente. Con ello, se instituye un cauce abierto para la defensa de intereses que, de algún modo, trascienden de la esfera individual de los afectados por alguna conducta lesiva.

La ambigua redacción del art. 125 de la Constitución (CE, en adelante) manifiesta el deseo del constituyente de no limitarlo exclusivamente al ámbito criminal, sino más bien el de establecer un cauce procesal neutro, cuya regulación quedara confiada al legislador, con posibilidad de extenderla más allá del perímetro de protección en aquel orden<sup>3</sup>. De hecho, se ha destacado también su existencia en el orden administrativo con anterioridad a la promulgación del texto constitucional<sup>4</sup>, lo que encuentra una razonable explicación por el objeto procesal que se debate en esas arenas.

Pero, al mismo tiempo, esta máxima abstracción es también la causa de su debilidad, pues la tutela judicial efectiva que proclama el art. 24.1 CE para todas las personas requiere que lo sea «en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos». Esta móvil circunstancia ha germinado un movimiento, especialmente en el proceso penal, dirigido a su posible desaparición o, al menos, a limitar su alcance y la significación con que fue concebida en sus orígenes<sup>5</sup>.

Sea como fuere, la acción popular está sostenida constitucionalmente por el interés público que subyace a la protección del ambiente y que, concretado en la legalidad ordinaria, justificaría la apertura de la legitimación por esta vía. La atención que se ha dado a este instituto procesal clásico ha discurrido normalmente por sus aspectos generales y, sobre todo, por su alcance en el proceso penal. Cabe notar, sin embargo, la existencia de una acción pública en el ámbito administrativo, pero restringida a sectores muy concretos del Derecho

---

<sup>3</sup> PÉREZ GIL, J.: *La acusación popular*. Comares, Granada, 1998, pp. 218 y ss.; GIMENO SENDRA, V.; GARBERÍ LLOBREGAT, J.: «La protección procesal del medio ambiente», en *Poder Judicial*, núm. 37, 1995, p. 151; BUJOSA VADELL, L.: «La acción pública en materia de urbanismo y patrimonio histórico», en *Revista del Poder Judicial*, núm. 66, 2002, p. 517; pp. 513-553; ALMAGRO NOSETE, J.: *Constitución y proceso*. Bosch, Barcelona, 1984, p. 98.

<sup>4</sup> REGO BLANCO, M. D.: *La acción popular en el derecho administrativo y, en especial, en el urbanístico*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, p. 176.

<sup>5</sup> Por todos, NIEVA FENOLL, J.: «La agonía de la acción popular», en *El País*, 11 de enero de 2025.

ambiental<sup>6</sup>, sin perjuicio, obviamente, de que el accionante se valga de esta vía para deducir en juicio intereses propios y legítimos<sup>7</sup>, en cuyo caso tendrá el reforzamiento privilegiado del art. 24.1 CE, pero sin más consecuencias desde el punto de vista del reconocimiento de su legitimación procesal<sup>8</sup>.

En el orden contencioso-administrativo, el art. 19.b de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA) legitima a «cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes». Pueden encontrarse ejemplos concretos de acción pública en el art. 8.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, sobre Patrimonio Histórico, el art. 109.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas<sup>9</sup>, el art. 22 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, los arts. 5.f y 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de

---

<sup>6</sup> Se deja aquí al margen la acción prevista para exigir la responsabilidad contable ante el Tribunal de Cuentas en el art. 47.3 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas («Será pública la acción para la exigencia de la responsabilidad contable en cualquiera de los procedimientos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas. En ningún caso se exigirá la prestación de fianza o caución, sin perjuicio de la responsabilidad criminal y civil en que pudiera incurrir el que ejercite la acción indebidamente»).

<sup>7</sup> Lo cual será lo más habitual, ya que, como afirma FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Manual de Derecho urbanístico*. El Consultor, Madrid, 1995, p. 276, «nadie que no tenga un interés real en un asunto afronta los gastos de un proceso por simple sentido cívico». No obstante, esta opinión debe ser matizada en la actualidad, pues, como ya se adelantó, el positivo reconocimiento del beneficio de litigar gratuitamente a las asociaciones ecologistas sin ánimo de lucro puede contribuir a la adecuada defensa del ambiente. A propósito del reconocimiento del derecho a litigar gratuitamente a las asociaciones de protección de la naturaleza, se ha criticado que la falta de criterios claros en las comisiones de asistencia jurídica gratuita y la progresiva restricción de este derecho «difícilmente puede ser compatible con el Convenio de Aarhus». RUIZ SALGADO, A.: «Los obstáculos en el acceso a la justicia para las víctimas de daños ambientales en España», en PIGRAU SOLÉ, A. (dir.): *El acceso a la justicia de las víctimas de daños ambientales: una perspectiva comparada*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 288-289.

<sup>8</sup> Vid. SSTC 79/1999, de 16 de abril (FJ 2.º) y 50/1998, de 2 de marzo (FJ 4.º): «[L]a defensa del interés común sirva, además, para sostener un interés legítimo y personal, obviamente más concreto que el requerido para constituirse en acusación popular y que, razonablemente, pueda ser reconocido como tal interés subjetivo. El cual, en muchos casos, podrá resultar del que, como bien subjetivo, se encuentra subsumido en el interés general que se defiende, siempre que ello sea apreciable y subjetivamente defendible y que en aquellos supuestos en que no se acredite la existencia de dicho interés, la acción popular ejercitada solo podría acogerse a la protección del art. 24.1 C.E. en su dimensión material, cuya protección únicamente abarca la genérica proscripción de las resoluciones puramente arbitrarias o manifiestamente irrazonables o incuridas en error patente».

<sup>9</sup> También el art. 219 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas («Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación»).

octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Todos estos preceptos legitiman a los ciudadanos para exigir ante los tribunales administrativos el cumplimiento de lo dispuesto por las respectivas normas y disposiciones que las desarrollen.

La norma que más atención ha ocupado en la doctrina ambientalista ha sido, sin duda alguna, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente<sup>10</sup>. Contrariamente a lo que podría parecer *ictu oculi*, esta norma es muy limitada en cuanto al alcance y efectos de la acción popular que instituye, hasta el punto de haber sido calificada de «casi regresiva»<sup>11</sup>.

En primer lugar, los arts. 20 y 21 de la referida ley reconocen una auténtica acción pública en sentido propio –esto es, sin restricción alguna en la legitimación que se concede a individuos y grupos–, pero limitada únicamente a los derechos de acceso a la información y de participación en los asuntos ambientales. De esta forma, cualquier ciudadano puede interponer los recursos administrativos necesarios para impugnar las acciones u omisiones de las Administraciones públicas en estas materias.

Junto a esta limitación por la materia de los asuntos que son recurribles por esta vía, el art. 22, que el legislador rubrica eufóricamente como «acción popular en asuntos medioambientales», determina que «los actos y, en su caso las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medioambiente enumeradas en el art. 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23»<sup>12</sup>. Este último precepto restringe la legitimación

---

<sup>10</sup> Se trata de la condensación, a nivel nacional, del Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998, que se abordará más adelante.

<sup>11</sup> Así en RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A.: *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático de la Ley 27/2006, de 18 de julio*. Aranzadi, Cizur Menor, 2007, p. 359. Para JORDANO FRAGA, J.: «El contencioso ambiental», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 100, 2018, pp. 271-272, esta ley importa «criterios ajenos a nuestra tradición jurídica contrasta con nuestra jurisprudencia que se ha caracterizado por el reconocimiento de una amplia legitimación en contenciosos ambientales» y «configura la resurrección de una legitimación corporativa sobre sujetos colectivos ecologistas creando un discutible monopolio del control jurisdiccional objetivo en los contenciosos ambientales».

<sup>12</sup> El art. 18.1 de esta ley se refiere a las siguientes materias: a) protección de las aguas; b) protección contra el ruido; c) protección de los suelos; d) contaminación atmosférica; e) ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos; f) conservación de la naturaleza, diversidad biológica; g) montes y aprovechamientos forestales; h) gestión de los

a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan entre los fines estatutarios la protección del ambiente en general o de alguno de sus elementos, que se hayan constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción, que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar aquellos fines y que desarrollen su actividad en el ámbito territorial que resulte afectado por la actuación u omisión administrativa impugnada.

A este respecto, el Tribunal Supremo ha reconocido recientemente que «el ordenamiento jurídico no concede una acción pública en materia de protección del medioambiente, ni siquiera en la reciente Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente, la cual, en su artículo 22, solo otorga acción popular a las personas jurídicas sin ánimo de lucro y solo cuando cumplen los requisitos de su artículo 23»<sup>13</sup>.

Para un importante sector de la doctrina, las limitaciones de la antigüedad mínima y el ámbito territorial de actividad es una forma de impedir que un sujeto distinto a una asociación ambiental en activo, rigurosamente constituida y con un interés real en la salvaguarda del ambiente pueda controlar a las

---

residuos; i) productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas; j) biotecnología; k) otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente; l) evaluación de impacto medioambiental; m) acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente; n) aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica. Aunque este ámbito objetivo es bastante amplio, es criticable recurrir a su concreta delimitación para la protección de un concepto tan expansivo como el medioambiente. Prueba de ello, por ejemplo, es el olvido de la contaminación lumínica, que está llamada a ser un problema importante debido a la expansión territorial de los núcleos urbanos. La jurisprudencia ya ha se pronunciado aduciendo una interpretación restrictiva de este listado. Así, la STS 91/2018, de 16 de enero, trajo causa de un recurso planteado por una asociación de vecinos, consumidores y usuarios contra la Orden IET/2209/2015, de 21 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de octubre de 2015, por el que se aprueba el documento de Planificación Energética (Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2015-2020). En el FJ 2.º de dicha resolución, el Tribunal Supremo considera que el «reconocimiento de la legitimación para recurrir (legitimación *ad processum*) no significa que la recurrente puede suscitar cuestiones ni aducir motivos de nulidad ajenos al ámbito medioambiental al que se circunscribe aquella legitimación. Por tanto, y aun no concurriendo causa para la inadmisión del recurso, habrán de ser desestimados aquellos motivos de anulación basados en la vulneración de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, de la Orden IET/1045/2014, por venir referidos a cuestiones que no están comprendidas en el ámbito de la legitimación resultante de lo dispuesto en los artículos 18, 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, y dado que la recurrente tampoco ha justificado debidamente la imbricación de esas vulneraciones que alega de la normativa del sector eléctrico con la materia medioambiental que constituye su título de legitimación».

<sup>13</sup> STS 3948/2020, de 23 de noviembre (FJ 1.º).

Administraciones públicas y cuestionar la presunción de legalidad que rige toda su actuación<sup>14</sup>.

En nuestra opinión, las limitaciones que impone el art. 23 de la Ley que venimos comentando exceden las necesarias limitaciones que pudieran frenar el tan pregonado uso abusivo de una acción popular o conducir al chantaje y las extorsiones ante la amenaza de su ejercicio. Debe desterrarse definitivamente el mantra al que a veces se acude para desaconsejar la vigencia plena –más bien, diríamos coherente con su naturaleza– de la acción popular. En aquellos sectores ambientales donde está reconocida, como el urbanismo, no ha habido un aumento de la litigiosidad hasta el punto de hacer ingobernable la tramitación de los recursos, y el uso espurio de este instrumento puede salvarse con los mecanismos existentes en nuestro ordenamiento (condena en costas y art. 11.2 LOPJ)<sup>15</sup>. Como señala NIETO GARCÍA, resulta «grotesco prohibir una actividad lícita bajo el pretexto de que puede desviarse hacia fines ilícitos»<sup>16</sup>.

Por otro lado, el condicionante de la conexión de los fines estatutarios, del tiempo de dos años de actividad –supuesta determinación cuantitativa para lograr una especialización funcional, que podría alcanzarse en un tiempo mucho menor, y si el objetivo es evitar el uso espurio y torcido del instrumento procesal, podría limitarse simplemente a la constitución de la asociación con anterioridad a la comisión del hecho dañoso– y del ámbito territorial de actuación de la entidad colectiva para el reconocimiento de su legitimación es contraria a la misma esencia de la acción popular, que debiera caracterizarse justamente por la ausencia de estos condicionantes orgánicos para su ejercicio. Se trata, en consecuencia, de una habilitación legal conectada con el art. 7.3 LOPJ para la defensa de intereses legítimos colectivos que determina el art. 18

---

<sup>14</sup> Así, entre otros, ORTEGA BERNARDO, J.: «¿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?», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 6, 2011, p. 8. También MARTÍ DEL MORAL, A.: «La legitimación ambiental por intereses colectivos en la jurisdicción contencioso-administrativa», en CARBONELL PORRAS, E. (dir.): *Intereses colectivos y legitimación activa*. Aranzadi, Madrid, 2014, p. 422, entiende que se trata de una «actitud ponderada del legislador que pretende evitar el abuso de un uso indiscriminado de la acción popular por cualquier ciudadano».

<sup>15</sup> En igual sentido, JORDANO FRAGA, J.: *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Bosch, Barcelona, 1995, pp. 307 y ss.; REGO BLANCO, M. D.: *La acción...*, *op. cit.*, pp. 370 y ss.; PEÑALVER I CABRÉ, A.: *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso-administrativo: legitimación y limitaciones económicas*. Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 432 y ss.; CUESTA REVILLA, J.: «La acción pública, o popular, en el ámbito urbanístico», en CARBONELL PORRAS, E. (dir.): *Intereses colectivos y...*, *op. cit.*, pp. 454-456.

<sup>16</sup> NIETO GARCÍA, A.: «La discutible supervivencia del interés público», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 12, 1977, p. 46.

de la Ley 27/2006 y que el legislador ha dado en llamar, de forma un tanto pretenciosa, acción popular.

Además, el régimen legitimatorio que establece esta norma no es coherente con el más favorable de la acción pública reconocida en otros sectores ambientales, como el urbanismo o la protección de costas, para los que no es necesario que el actor invoque la producción de un daño en su esfera personal ni que acredite los fines estatutarios a que propende su actividad. Coincidimos con JORDANO FRAGA en que esta contradicción ha de ser resuelta en favor de la acción pública que instituye cada norma reguladora, por su prevalencia derivada del criterio de especialidad, por aplicación del principio *pro actione* y por la absurdidad a que conduciría la interpretación contraria de «haber aprobado una ley de acceso a la justicia en materia de medioambiente para impedir y restringir dicho acceso» después<sup>17</sup>.

La Ley 27/2006 no instituye una acción popular en materia ambiental, lo que exigiría eliminar aquellos condicionantes que venimos comentando y no instaurar, como hace, una legitimación restringida para ciertos entes colectivos. Por ello, creemos conveniente establecer en las leyes ambientales una auténtica acción popular, a partir de una revisión periódica y evolutiva –acorde a las demandas del interés público en cada momento– de los sectores donde pueda reconocerse, dado el legítimo derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un ambiente saludable y equilibrado y la dirección cualificada de la actuación pública que supone el art. 45 CE en este campo. Cuestión distinta, desde luego, será la eficacia que pueda llegar a alcanzar en la práctica una vía condenada a explorarse en las raras ocasiones que un individuo o una asociación no legitimada por la norma actual quisiera iniciar un proceso. Se deberá ponderar la urgencia de la tutela ambiental con los problemas que pudiera comportar el uso indiscriminado de esta vía por la ciudadanía, y si el saldo es negativo, sujetar la acción a la regulación de un proceso colectivo que nunca ha conseguido separarse de esta objeción.

### 3. LA ACCIÓN VECINAL

El art. 18.1.g de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) determina como un derecho de los vecinos la posibilidad de exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento de un servicio público de competencia municipal y carácter obligatorio. De igual modo, el art.

---

<sup>17</sup> JORDANO FRAGA, J.: «El contencioso ambiental», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 100, 2018, p. 291.

68 del mismo cuerpo legal permite que cualquier vecino, con pleno goce de sus derechos civiles y políticos, pueda requerir a la entidad local el preceptivo ejercicio de las acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos municipales y, en caso de no ser atendido este requerimiento en el plazo de treinta días hábiles, ejercitar dicha acción, con la feliz denominación de «acción vecinal», en nombre e interés del ente local<sup>18</sup>.

Aunque es cierto que la configuración de la acción vecinal es próxima a la popular por cuanto reconoce legitimación sin necesidad de acreditar la titularidad del bien jurídico disputado<sup>19</sup> –semejanza que a veces ha motivado su estudio de forma conjunta<sup>20</sup>–, es preciso hacer un claro distingo entre ambos institutos.

---

<sup>18</sup> Esta acción fue denominada como «interdicto popular» en FERNÁNDEZ DE VELASCO, R.: *La acción popular en el Derecho administrativo*. Reus, Madrid, 1920, p. 55. Por su parte, REGO BLANCO, M. D.: *La acción popular...*, *op. cit.*, pp. 160-169, traza la distinción entre lo que esta autora, pedagógicamente, denomina una acción vecinal «de servicio público» (la contemplada en el art. 18.1 LBRL) y una acción vecinal «de protección de bienes» (art. 68 LBRL).

<sup>19</sup> Así en SALA SÁNCHEZ, P.; XIOL RÍOS, J. A.; FERNÁNDEZ MONTALVO, R.: *Práctica procesal contencioso-administrativa* (t. II). Bosch, Barcelona, 1999, p. 320; RAMÍREZ DE ARELLANO, R.: «Las partes en el proceso», en MORENO MOLINA, J. A. (dir.): *Procedimiento y proceso administrativo práctico* (t. III). Wolters Kluwer, Madrid, 2006, p. 149. Se ha dicho también que la legitimación reconocida por la acción vecinal estaba en un punto intermedio entre la legitimación fundada en un interés directo y la acción popular. CORDÓN MORENO, F.: *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*. Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1979, pp. 124-125. En sentido similar, también GIMENO SENDRA, V.; MORENO CATENA, V.; SALA SÁNCHEZ, P.: *Derecho procesal administrativo*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2001, p. 50.

<sup>20</sup> Se han estudiado conjuntamente, con la rúbrica de un «legitimación activa popular», en HUERTA GARICANO, I.: «Capítulo II. Legitimación», en ARNALDO ALCUBILLA, E.; FERNÁNDEZ VALVERDE, R.: *Jurisdicción contencioso-administrativa* (2.<sup>a</sup> ed.). La Ley, Madrid, 2006, p. 234. Más allá, REGO BLANCO, M. D.: *La acción popular...*, *op. cit.*, p. 164, distingue entre la acción popular y la acción vecinal, pero opina que las peculiaridades de este instituto «no pueden considerarse suficientes para rechazar que estas acciones puedan reconducirse a una acción pública», por lo que habría que «reconocerlas, a lo sumo, como “acciones públicas menores”». En el mismo sentido, QUINTANA LÓPEZ, L.: *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*. Civitas, Madrid, 1985, pp. 85 y ss.; y FERNÁNDEZ DE VELASCO, R.: *La acción popular en el Derecho administrativo*. Reus, Madrid, 1920, pp. 50 y ss. En contra, GONZÁLEZ CANO, M. I.: *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 178-183, quien, aunque también trata las dos figuras bajo el título de «acción popular administrativa», a continuación matiza, con buen criterio, que «el art. 18.1.g de la LBRL no constituye una acción popular (legitimación “uti cives”) al estar limitado subjetivamente el ejercicio de estas acciones a los vecinos (legitimación “uti universi” o por categoría), sino más bien un supuesto de legitimación colectiva “ope legis” por razón de la situación territorial». También en contra, BUJOSA VADELL, L.: «La acción pública en materia de urbanismo y patrimonio histórico», en *Revista del Poder Judicial*, núm. 66, 2002, p. 521, por cuanto la acción vecinal «exige acreditar

Desde un punto de vista subjetivo, mientras que la acción popular, como se ha dicho, establece un régimen de legitimación abierta o genérica, la acción vecinal restringe la posibilidad de intervenir en el proceso ligándola al dato de la vecindad del actor<sup>21</sup>. A estos efectos, la acepción que cabe dar al término «vecindad», según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no puede estar solo ligada a las situaciones de residencia y empadronamiento, sino que cabe extenderla a la realidad que proporciona, en determinados supuestos, la vinculación al municipio de quienes tienen la titularidad de terrenos en él y que, por ello, tienen «idéntico interés en el ejercicio de la acción municipal»<sup>22</sup>.

En su limitación objetiva, la acción vecinal está dirigida puntualmente a impeler la actuación administrativa para la protección de un bien o derecho local o para la prestación de un determinado servicio público, y no para el cumplimiento de la legalidad en toda su extensión. Además, mientras que la acción popular se

---

una posición de vecindad o cercanía respecto del lugar donde se ha producido la infracción». De igual modo, han subrayado las diferencias entre ambas figuras MORELL OCAÑA, L.: «La inactividad de la Administración: técnicas alternativas a la del silencio ante la omisión administrativa de los “standards” de conducta previstos por la ley», en *Documentación Administrativa*, núm. 208, 1986, p. 72; JORDANO FRAGA, J.: *La protección...*, *op. cit.*, pp. 301-302; MOLTÓ DARNER, J. M.: «Problemática de la acción subrogatoria vecinal», en VV. AA.: *Actualidad y perspectivas del Derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla* (t. II). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, pp. 1082-1083; CARBONELL PORRAS, E.; RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: «Impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones», en REBOLLO PUIG, M.; IZQUIERDO CARRASCO, M. (coords.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (t. I) Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 1622 y ss.; PEÑALVER I CABRÉ, A.: *La defensa de los...*, *op. cit.*, pp. 472-474.

<sup>21</sup> Se ha llegado a decir incluso que se trataría de un «supuesto de legitimación *ope legis* por razón de la situación territorial» en GONZÁLEZ ESCUDERO, M. T.: «Las partes procesales, representación y defensa de las Administraciones públicas y de los órganos constitucionales», en PENDÁS GARCÍA, B. (dir.): *Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa: estudio sistemático*. Praxis, Barcelona, 1999, pp. 191-192.

<sup>22</sup> *Vid.* STS 3941/2001, de 14 de mayo, FJ 5.º. En contra de esta interpretación amplia, CATALÁN SENDER, J.: «La legitimación por sustitución de los vecinos para la recuperación y defensa de los bienes de las entidades locales: la acción vecinal del artículo 68.2 de la LRBL», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 283, 2000, p. 484.

ejercita en nombre propio, tanto la doctrina<sup>23</sup> como la jurisprudencia<sup>24</sup> han venido entendiendo que la acción vecinal está configurada como un supuesto peculiar de legitimación por sustitución en la medida en que se acude al proceso «en nombre e interés» de la corporación local, pero sin que por ello el ente pierda la facultad de disposición de la relación jurídica objeto del pleito.

Más allá de la sustancia jurídico-procesal de la acción vecinal y de las diferencias que puedan trazarse con otros institutos cercanos a ella, debe interesar su potencia para la defensa de intereses ambientales. Esta circunstancia viene derivada, una vez más, no tanto por la posibilidad de su ejercicio por un grupo de ciudadanos como por la naturaleza del bien jurídico de uso público local que tienden a proteger<sup>25</sup>.

La amplitud de su objeto viene determinada por todas las actuaciones para las que resulta competente el ente local, bajo el vago concepto de «medioambiente urbano»: parques y jardines, residuos, contaminación acústica, lumínica y atmosférica, o abastecimiento y depuración de aguas (art. 25.2 LRBRL). Se trata de actuaciones generales, que naturalmente tendrán que venir concretadas en la

---

<sup>23</sup> En este sentido, GIMENO SENDRA, V.; MORENO CATENA, V.; SALA SÁNCHEZ, P.: *Derecho procesal administrativo*, op. cit., pp. 50-51; SALA SÁNCHEZ, P.; XIOL RÍOS, J. A.; FERNÁNDEZ MONTALVO, R.: *Práctica procesal...*, op. cit., p. 320; SILGUERO ESTAGNAN, J.: *La tutela jurisdiccional de los intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos*. Dykinson, Madrid, 1995, p. 372; CATALÁN SENDER, J.: «La legitimación por sustitución...», op. cit.; JIMÉNEZ MEZA, M.: *La legitimación administrativa para la defensa de los intereses legítimos y los derechos subjetivos (procedimiento administrativo, tributario y contencioso administrativo): un marco comparativo* (2.ª ed.) Mundo Gráfico, San José, 2000, p. 442; RIVERO YSERN, J. L.: *Manual de Derecho Local* (7.ª ed.). Civitas, Madrid, 2015, p. 287; SAINZ MORENO, F.: «Ejercicio subrogatorio de una acción reivindicatoria de los bienes de dominio público realizado en nombre e interés de una Entidad Local», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 5, 1975, p. 260. En contra, CORDÓN MORENO, F.: *La legitimación en el...*, op. cit., pp. 133-134; BUJOSA VADELL, L. M.: *La protección jurisdiccional...*, op. cit., p. 365; PEÑALVER I CABRÉ, A.: *La defensa de los...*, op. cit., pp. 474-475, que entienden que la corporación local seguirá siendo dueña de la litis entablada por el vecino, de modo que sería más bien un «supuesto específico de legitimación por habilitación legal de los vecinos para el ejercicio de determinadas acciones».

<sup>24</sup> El Tribunal Supremo, en SSTs 2653/1999, de 21 de abril, (FJ 3.º) y 4102/2014, de 17 de octubre (FJ 2.º), entiende que las leyes reguladoras de esta acción «la establecen con cierto carácter subsidiario y con un neto carácter de legitimación por sustitución remediando la inactividad municipal si incumple su deber gerencia inmediato».

<sup>25</sup> El art. 3 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de los Bienes de las Entidades Locales se refiere a «los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local».

normativa que afecte al municipio, pero de enorme importancia para lograr una protección integral del medioambiente<sup>26</sup>.

La restricción de su ámbito subjetivo respecto de la mucho más amplia acción popular ha minado la confianza de la doctrina en ella<sup>27</sup>. A ello se unen todas las limitaciones que la práctica de su ejercicio nos enseña, como el desconocimiento por parte de los vecinos de esta vía y la imposibilidad de defender intereses individuales a través de ella. Además, su ejercicio comporta el riesgo de ser condenado en costas si la pretensión no prospera y los importantes gastos procesales que el actor, como mínimo, tiene que adelantar<sup>28</sup>. Con todo, no puede dejar de señalarse la virtualidad de esta figura como forma de defender los intereses relativos a los bienes y servicios locales, entre los que se incluyen, sin duda, los de naturaleza ambiental.

#### 4. ¿HACIA UN PROCESO COLECTIVO AMBIENTAL?

La apertura legitimatoria que permiten los instrumentos señalados hasta ahora no es suficiente en el sector ambiental. La restricción de su elemento subjetivo y, en parte, de su alcance objetivo, limitan la eficacia de la tutela pretendida. La reciente experiencia de la litigación masiva con motivo del asunto del *dieselgate* nos deja la enseñanza, predicada desde hace tiempo por un amplio sector doctrinal, de que el proceso clásico e individual no es capaz de responder eficazmente a las demandas y dinámicas de la sociedad del presente. Es frecuente que los daños al ambiente se individualicen dentro de la masa de sujetos afectada y, de esta forma, se resuelven por las vías tradicionales civiles, penales y administrativas; sin embargo, estos mecanismos no se compadecen

---

<sup>26</sup> Sobre este particular, y concretamente sobre la difícil clarificación competencial en este sector, puede verse NAVARRO RODRÍGUEZ, P.: «Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46, 2018, pp. 68-101.

<sup>27</sup> SALA SÁNCHEZ, P.; XIOL RÍOS, J. A.; FERNÁNDEZ MONTALVO, R.: *Práctica procesal...*, *op. cit.*, p. 320, entienden que la acción vecinal «carece de importancia alguna» en la práctica. En el mismo sentido, CATALÁN SENDER, J.: «La legitimación por...», *op. cit.*, p. 505, entiende que «no goza de demasiada buena salud».

<sup>28</sup> Ello a pesar de que el art. 220.4 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, establezca que, de prosperar la acción, el actor tendrá derecho «a ser reembolsado por la entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido».

con el carácter inaprehensible del ambiente y con la idea de aprovechar «la potencialmente fructífera vía de los procesos colectivos»<sup>29</sup>.

La creciente preocupación global acerca de los efectos negativos de la actividad humana sobre el medioambiente ha impulsado la adopción de una impresionante batería de medidas jurídico-procesales que, como se expondrá, distan mucho de conseguir el objetivo buscado.

#### 4.1. EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Los esfuerzos desplegados en el ámbito internacional para articular respuestas jurídicas frente a las amenazas y daños ambientales, en ocasiones infructuosos<sup>30</sup>, evidencian la decidida apuesta por mecanismos judiciales de tutela colectiva. Debe advertirse, no obstante, que el intenso vínculo del proceso civil con las tradiciones jurídicas internas de cada Estado determina que los compromisos internacionales en materia de reparación colectiva queden, en gran medida, circunscritos al proceso administrativo. Por ello, resulta de interés poner de relieve, aunque de forma sucinta, la tendencia hacia el reconocimiento de la legitimación colectiva *latu sensu* en dicho ámbito.

El instrumento más destacado es, con seguridad, el ya mencionado Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, conocido popularmente como Convenio de Aarhus, firmado el 25 de junio de 1998 e inspirado en las *citizen suits* estadounidenses como forma de promover la participación de la sociedad civil en la protección del ambiente<sup>31</sup>. El Convenio desarrolla la Declaración de Río sobre el medioambiente y el desarrollo sostenible, de 14 de junio de 1992, a partir de tres pilares: el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia. En particular sobre este tercer pilar, los Estados firmantes expresan el deseo de que «el público, incluidas las organizaciones, tengan acceso a mecanismos judiciales eficaces para que los intereses legítimos estén

---

<sup>29</sup> BUJOSA VADELL, L.: «Daños ambientales: problemas procesales», en BUJOSA VADELL, L.; BUENO DE MATA, F. (dirs.): *Daños ambientales y tecnologías digitales: los drones en la investigación y enjuiciamiento de delitos de incendio*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 46.

<sup>30</sup> SPADA JIMÉNEZ, A.: *Justicia climática y eficiencia procesal*. Aranzadi, Cizur Menor, 2021, *passim*.

<sup>31</sup> A pesar de la escasa intervención de Estados Unidos en el proceso de elaboración del Convenio, según DELREUX, T.: «The EU in Environmental Negotiations in UNECE: An Analysis of its Role in the Aarhus Convention and the SEA Protocol Negotiations», en *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 18, núm. 3, 2009, p. 330. Son ilustrativas al respecto las palabras iniciales del Convenio, que reconocen «el importante papel que los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado pueden desempeñar en la protección del medio ambiente».

protegidos y para que se respete la ley». Además, el art. 2.4 remite directamente a la voluntad soberana del legislador nacional, más o menos avanzado en estas materias, pues define como público al que viene referido el derecho de acceso a la justicia a «una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o a la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas». El apartado siguiente integra en el público interesado en la toma de decisiones ambientales a las ONGs «que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el Derecho interno». Esta doble remisión a la legislación nacional puede ser ciertamente limitativa para el reconocimiento de una legitimación colectiva, pero no deja de ser un indicador de la apuesta internacional sobre el tema que nos preocupa. Además, habilita a los Estados para que, de conformidad con sus estructuras institucionales y los procedimientos que diseñen a nivel interno, puedan desarrollar con mayor intensidad mecanismos colectivos de reparación.

En un contexto distinto, pero de forma equivalente, el art. 8 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, o Acuerdo de Escazú, en vigor desde el 22 de abril de 2021 tras la undécima ratificación, dispone que cada Estado deberá garantizar el acceso a la justicia a través de una «legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente», atendiendo de forma especial a las necesidades de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

## 4.2. EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Si se atiende a sus tratados constitutivos, la defensa del ambiente constituye uno de los objetivos prioritarios de la Unión. El art. 3 del Tratado de la Unión Europea marca como finalidad de la organización obrar «en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado [...] y en un nivel elevado de protección y mejorar de la calidad del medio ambiente»<sup>32</sup>. Un reconocimiento al nivel e importancia constitutiva del Derecho originario sugeriría que la Unión debe ser un motor fundamental para la prevención y reparación de las conductas lesivas del ambiente. Aunque es de justicia reconocer que esta organización internacional ha desarrollado un poderoso instrumental para combatir la contaminación y el cambio climático, el pantanoso terreno que media entre el impulso de unas políticas activas en la

---

<sup>32</sup> A ello se unen ciertas proclamaciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, como la de su art. 11 («Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible») y, de forma más concreta, la de los arts. 191 a 193.

materia y el respeto a la relativa autonomía nacional en materia procesal se ha resuelto en esta ocasión a favor de este último.

Ejemplo de ello es la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales<sup>33</sup>. Su artículo 12.1 legitima a cualquier persona física o jurídica que pueda verse afectada por un daño ambiental o tenga un interés suficiente en la toma de decisiones relativas al daño, pero siempre con arreglo a los requisitos que establezca en cada caso la legislación nacional en torno a lo que deba entenderse por «interés suficiente» y «vulneración de un derecho»<sup>34</sup>.

Como ya hemos tenido ocasión de argumentar, la legislación europea, aunque influenciada aquí por el Convenio de Aarhus<sup>35</sup>, es bastante reticente al

---

<sup>33</sup> Su Considerando 25 proclama que «la protección del medioambiente es un interés difuso en el nombre del cual no siempre actúan las personas o no siempre están en condiciones de actuar. Por tanto, procede otorgar asimismo a las organizaciones no gubernamentales que fomentan la protección del medioambiente la posibilidad de contribuir adecuadamente a una aplicación efectiva de la presente Directiva».

<sup>34</sup> En este sentido, el mentado artículo 12 considera suficiente el interés de las organizaciones no gubernamentales que trabajen en la protección del ambiente, pero siempre que cumplan, nuevamente, los requisitos establecidos por la legislación nacional. En el diferente ámbito del Consejo de Europa, pero con la misma lógica, puede observarse el Convenio sobre responsabilidad civil por los daños ocasionados al medioambiente por actividades peligrosas, hecho en Lugano el 21 de junio de 1993, cuyo artículo 18 legitima a toda asociación o fundación que, conforme a sus estatutos, tenga por objeto proteger el ambiente y satisfaga las condiciones adicionales impuestas por el Derecho interno en el Estado en que se presente la demanda para el cese de conductas ilícitas.

<sup>35</sup> Sobre la recepción de este Convenio en el Derecho de la Unión, pueden verse BUJOSA VADELL, L.: «La protección jurisdiccional del medio ambiente en la Unión Europea», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 240, 2005, pp. 9-34; PEÑALVER I CABRÉ, A.: *La defensa de...*, *op. cit.*, pp. 220 y ss.; GARCÍA URETA, A.: «Aspectos sobre el acceso a la justicia en el Convenio de Aarhus y su incidencia sobre el Derecho comunitario», en *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea. Ambiente y Derecho*, núm. 3, 2005, pp. 63-88; MORENO MOLINA, A. M.: *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*. Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 239 y ss. En la Sentencia de 8 de noviembre de 2022 (as. C-873/19), caso *Deutsche Umwelthilfe eV y Bundesrepublik Deutschland*, y en la jurisprudencia allí citada, el Tribunal de Justicia llama a los jueces de cada Estado miembro a hacer una interpretación conforme o, en su defecto, inaplicar las normas de legislación nacional en materia de legitimación activa en asuntos ambientales para garantizar la efectividad del Convenio de Aarhus y el art. 47 CDFUE, ya que el establecimiento de criterios que deben reunir las asociaciones ecologistas en el Derecho interno no puede privarlas «de la posibilidad de instar el control del cumplimiento de las normas del Derecho medioambiental de la Unión, toda vez que, además, tales normas se orientan en la mayoría de los casos a la protección del interés general y no a la mera protección de los intereses de los particulares de manera individual» (ap. 68).

dispositivo de los procesos colectivos y, en este ámbito, ha optado por reservarse el impulso que le daría el principio de efectividad de sus actos legislativos para la reparación de los daños a las personas consumidoras y usuarias. Si bien la Recomendación de la Comisión de 11 de junio 2013 incluía el ambiente como uno de los temas que debían integrar el marco horizontal europeo de recursos colectivos<sup>36</sup>, tanto la propuesta inicial<sup>37</sup> como la versión aprobada de la Directiva (UE) 2020/1828<sup>38</sup> han configurado un sistema de protección indirecta del ambiente a partir de los daños que puedan ocasionarse a raíz de una relación de consumo. Se trata, a nuestro juicio, de una respuesta pobre, quizá pensada para el asunto del *dieselgate*<sup>39</sup>, que no puede hacer frente al problema urgente y sistémico de la batalla contra los daños ambientales.

---

<sup>36</sup> Recomendación 2013/396/UE de la Comisión de 11 de junio de 2013 [COM(2018) 40 final] sobre los principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización en los Estados miembros en caso de violación de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión, en cuyo considerando 7 señalaba que «los ámbitos en que se ejerce la acción privada complementaria para hacer valer los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión, en forma de recurso colectivo, son la protección de los consumidores, la competencia, *la protección del medioambiente*, la protección de los datos personales, la normativa sobre servicios financieros y la protección de los inversores» (énfasis añadido).

<sup>37</sup> La Propuesta de Directiva 2018/0089, de 11 de abril, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE, determinaba un ámbito de aplicación extensivo al ambiente, pero siempre en el marco del subordenamiento de consumo: «El ámbito de aplicación de la Directiva se ampliará para abarcar otros instrumentos de la UE pertinentes, horizontales y sectoriales, para la protección de los intereses colectivos de los consumidores en diferentes sectores económicos, como pueden ser los servicios financieros, la energía, las telecomunicaciones, la salud y el medio ambiente». Aunque dice ser coherente con el Convenio de Aarhus y las exigencias de protección ambiental, la propuesta solo complementa los medios que permiten la cesación y reparación «disponibles en los instrumentos sectoriales mediante la introducción de un mecanismo de acción de representación específico en el supuesto de que los intereses colectivos de los consumidores se hayan visto o puedan verse perjudicados».

<sup>38</sup> La alusión a la protección del ambiente se reduce en esta Directiva a su considerando núm. 75 que, de manera nominal y anecdótica, dice tener en cuenta el Convenio de Aarhus. Para un estudio más exhaustivo de la relación entre la Directiva y la protección del medioambiente, *vid.* GARCÍA ÁLVAREZ, L.: «La aplicación en materia ambiental de las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores: a propósito de la Directiva (UE) 2020/1828», en *Revista Ítalo-Española de Derecho Procesal*, vol. 2, 2020, pp. 57-108.

<sup>39</sup> Para LÓPEZ JIMÉNEZ, J. M.: «La protección de los consumidores y las acciones de representación: una primera aproximación a la Directiva (UE) 2020/1828», en *Diario La Ley*, núm. 9830, Sección Tribunal, de 15 de abril de 2021, p. 2, aunque la Directiva no haga referencia explícita al caso del fraude del *dieselgate*, «la propuesta de directiva de la Comisión Europea, sí, lo que denota la importancia objetiva de esta controversia para la revisión del marco de la protección colectiva del consumidor europeo».

No deben depositarse demasiadas esperanzas en que la trasposición por los respectivos Estados miembros de este instrumento de mínimos, que pretende ser más bien una base común para la protección de los consumidores y usuarios en el mercado único, pueda ampliar su alcance para posibilitar la intervención de las asociaciones ecologistas en el proceso civil. Serán los legisladores nacionales quienes habrán de dar este salto cualitativo para la adecuada protección del derecho a disfrutar de un ambiente sano y equilibrado<sup>40</sup>.

El paisaje dibujado por la legislación europea tampoco ha sido notablemente mejorado por la interpretación jurisdiccional más laxa, sino que, muy al contrario, el Tribunal de Luxemburgo aplica de forma rigurosa los requisitos de afectación individual y directa para acceder a él. En el asunto *Armando Carvalho y otros c. Parlamento Europeo y Consejo* (T-330/18), de 8 de mayo de 2019<sup>41</sup>, la Sala Segunda del Tribunal General declaró inadmisibile la primera demanda colectiva presentada por más de una treintena de personas físicas y jurídicas contra determinados instrumentos legislativos de la Unión Europea en materia ambiental<sup>42</sup>, por considerarlos insuficientes para conseguir el objetivo de reducir las emisiones de gases con efecto invernadero. Con la demanda, se pretendía la anulación parcial de dichos actos normativos y, en concepto de compensación por los perjuicios ocasionados, el establecimiento de objetivos de reducción

---

<sup>40</sup> A este respecto, es descabale el ejemplo del *Code de l'Environnement* francés, cuyo artículo L 142-3 dispone que «cuando varias personas físicas determinadas hayan sufrido daños causados por la actuación de un mismo sujeto y con un origen común, las asociaciones [que cumplan lo dispuesto en el artículo L 141-1], a solicitud de, al menos, dos de las personas afectadas podrán actuar en su nombre ante la jurisdicción competente». En realidad, en nuestra opinión se trata más bien de un supuesto de representación procesal, ya que se exige un mandato expreso y por escrito de las personas afectadas.

<sup>41</sup> Contra esta sentencia, los demandantes recurrieron en casación ante el Tribunal de Justicia de la Unión, cuya Sala Sexta confirmó los fundamentos del primero el 25 de marzo de 2021. Un estudio de la demanda, exhaustivo de su contenido, puede encontrarse en WINTER, G.: «Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation», en *Transitional Environmental Law*, vol. 9, núm. 1, 2020, pp. 127-164.

<sup>42</sup> Concretamente, contra determinados artículos de la Directiva 2003/87/CE, de régimen europeo de comercio de emisiones, modificada sustancialmente por la Directiva (UE) 2018/410, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas; el Reglamento (UE) 2018/842, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima; y el Reglamento (UE) 2018/841, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2020.

más ambiciosos. Tanto el Tribunal General como el Tribunal de Justicia, en fase de recurso, entendieron que los demandantes no cumplían con la afectación individual del daño ocasionado por una norma para entenderse legitimados conforme al art. 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Reglamento (UE) 2021/1767, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 2021, por el que se modifica el Reglamento (CE) relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios del Convenio de Aarhus,<sup>43</sup> parece relajar el requisito de afectación individual a nivel europeo, ya que permite también que el público en general, representado por una organización no gubernamental ecologista o por un abogado habilitado para ejercer ante un órgano jurisdiccional nacional, pueda solicitar la revisión de un acto administrativo, siempre que demuestren que la presunta vulneración del Derecho ambiental de la Unión les afecta directamente «en comparación con el público en general» y que existe un interés público cifrado en el apoyo de un número significativo de firmas<sup>44</sup>.

Con todo, la estricta vinculación que se ha configurado en Europa entre las relaciones de consumo y la compensación por los daños ambientales ha supuesto que la Unión haya perdido una valiosa oportunidad para implantar los procesos derivados de las «acciones de representación» sin las cortas ataduras que supone restringirlo a aquel concreto ámbito sectorial.

---

<sup>43</sup> El 4 de abril de 2019, la Comisión publicó un documento de trabajo titulado «Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental 2019: una Europa que protege a sus ciudadanos y mejora su calidad de vida» [COM(2019) 149 final]. En él, la Comisión detectó una serie de deficiencias sistémicas relativas a la aplicación práctica del acceso a la justicia en materia ambiental a nivel nacional y, en particular, destacó las dificultades a las que se enfrentan las asociaciones ecologistas en el reconocimiento de legitimación activa y los costes excesivamente elevados para impugnar actos medioambientales relacionados con la Unión. En la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo, de 11 de diciembre del mismo año, la Comisión Europea anunció la posibilidad de revisar el «Reglamento Aarhus» para mejorar el acceso a los mecanismos de recurso administrativo y judicial al nivel de la Unión por parte de los ciudadanos y las ONG ecologistas y su compromiso para tomar medidas en esa dirección. En su Comunicación de 14 de octubre de 2020, sobre la mejora del acceso a la justicia en materia de medioambiente en la Unión Europea y sus Estados miembros, la Comisión hizo un llamamiento a la fuerza motriz del público en materia ambiental y afirmó que el acceso a la justicia constituye «una medida de apoyo para contribuir a la transición del Pacto Verde europeo y un medio para reforzar el papel de vigilante que puede desempeñar la sociedad civil en el espacio democrático».

<sup>44</sup> En particular, los miembros del público que quieran solicitar la revisión de un acto administrativo de la Unión que, a su juicio, menoscabe el Derecho ambiental, deberán presentar una solicitud con el apoyo «de al menos 4000 miembros del público que residan o estén establecidos en al menos cinco Estados miembros, y que al menos 250 miembros del público proceden de cada uno de esos Estados miembros» (art. 11.1 *bis* del Reglamento).

### 4.3. EN ESPAÑA

Hasta este momento, hemos tenido ocasión de abordar la legitimación de las asociaciones ecologistas en el orden administrativo o penal. Sin embargo, no existe en nuestro ordenamiento, al menos de forma expresa, la posibilidad de que las entidades conservacionistas puedan ejercitar pretensiones compensatorias por los perjuicios individuales que puedan derivarse de los daños causados al ambiente si no se encuentran mediatizados por una relación de consumo. De hecho, se ha llegado a hablar de un «clamoroso vacío» en la regulación de la tutela colectiva civil en materia ambiental<sup>45</sup>. Los vigentes arts. 11, 11 *bis*, 11 *ter* y 11 *quater* LEC se refieren a la defensa de los consumidores y usuarios, a la protección de la igualdad de trato y la no discriminación o a la protección de los intereses de las personas trabajadoras del arte y la cultura. La ausencia de una referencia expresa en la legislación procesal civil al tema que ahora nos ocupa –de la que no puede derivarse tampoco una prohibición– ha llevado a la doctrina a preguntarse si sería válida una interpretación analógica de tales preceptos para permitir que asociaciones cuyo objeto social sea la protección del ambiente puedan actuar en un proceso civil<sup>46</sup>.

Puede reconocerse que esta interpretación se sostiene en el argumento reforzado de la tutela judicial efectiva que proclama el art. 24.1 CE y en una mayor coherencia del sistema de legitimación. En nuestra opinión, debe descartarse el primer argumento por cuanto la configuración del cuadro legitimatorio en estos casos debe ser concretada por el legislador, tal como hemos tenido ocasión de argumentar con el apoyo de la jurisprudencia constitucional<sup>47</sup>. Sin embargo, es cierto, desde un punto de vista estrictamente procesal, que no parece tener mucho sentido reconocer la habilitación legal de entidades y asociaciones según la naturaleza de intereses supraindividuales que defienden. Debe recordarse que el último inciso del art. 7.3 LOPJ determina que, para la defensa de los intereses legítimos colectivos, «se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción». Este artículo, al que poco ayuda su redacción en términos programáticos, no sería bastante

---

<sup>45</sup> ORTELLS RAMOS, M.: «Tutela judicial civil colectiva y nuevos modelos de los servicios de defensa jurídica en España», en *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 48, 2019, p. 6.

<sup>46</sup> SÁNCHEZ ALBARRÁN, Ó. A.: «Derecho al medio ambiente adecuado, acciones de grupo y proceso civil», en *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 14, 2008, p. 40.

<sup>47</sup> Refiriéndose a las asociaciones de consumidores y usuarios, de la misma opinión BARONA VILAR, S.: *Competencia desleal. Tutela jurisdiccional (especialmente proceso civil) y extrajurisdiccional. Doctrina, legislación y jurisprudencia* (t. II). Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 1166. También DE LUIS GARCIA, E.: «La tutela colectiva del medio ambiente», en MONTESINOS GARCÍA, A. (dir.): *La tutela de los derechos e intereses colectivos en la Justicia del siglo XXI*. Tirant Lo Blanch, 2020, p. 354.

para extender una interpretación del art. 11 LEC que permitiera litigar a las asociaciones ecologistas en el proceso civil.

Por lo anterior, es necesaria la intervención del legislador para integrar en la larga regulación del art. 11 LEC la reparación colectiva del ambiente, siguiendo la estela que deja en otros campos sociales. A tal fin, pueden ser inspiradoras las normas que regulan la cuestión en el proceso administrativo, pero sin mimetizarlas de forma irreflexiva. Sería adecuado que, para los daños ambientales ocasionados a una masa de individuos determinados o de fácil determinación, la habilitación legal de las asociaciones ecologistas se condicione a los requisitos de reconocer esta defensa en su objeto social, tener las finanzas saneadas, ser independientes, y haber constituido antes de la comisión de la conducta dañosa, que puede ser inferior a los dos años de actividad que la exige la Ley 27/2006. En realidad, bien mirada, tal acción «popular» no es más que un proceso colectivo *à la européenne*. Este ejercicio de importación al proceso civil era tan fácil que su ausencia resulta casi descarada.

De hecho, el prelegislador español no ha aprovechado el impulso europeo de los procesos colectivos para mejorar la protección ambiental por esta vía. La falta de cualquier referencia a los daños ambientales, salvo que se produzcan en el marco de una relación de consumo, se observa claramente en el fallido Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, de 14 de marzo de 2025<sup>48</sup>. Ello responde, sin duda, al espíritu de la mencionada directiva europea sobre acciones de representación, que protege exclusivamente a las personas consumidores de aquellas amenazas y daños que les afecten directamente. Pero el legislador español, además de haberla traspuesto a tiempo, pudo haber ampliado el alcance de una norma a un sector necesitado de más herramientas procesales para su tutela.

Es cierto, en fin, que ha de tenerse en cuenta que muchos de los daños ambientales, como pueden ser la emisión de gases a la atmósfera o el vertido de residuos tóxicos en el mar, causan perjuicios que, aun pudiendo ser cuantificados globalmente, son imposibles o muy difíciles de individualizar a los efectos de determinar un monto de indemnización. En estos casos, sería deseable la creación de un fondo que recibiese las compensaciones por el daño difuso, como el muy inspirador *Fundo de Defesa de Direitos Difusos* creado en Brasil

---

<sup>48</sup> Las mismas consideraciones merece el también fallido y troceado Proyecto de Ley Orgánica, de 22 de marzo de 2024, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.

en 1985<sup>49</sup>, que pudiera servir además como elemento disuasor de conductas ilícitas en un campo que reclama urgentemente las notas de prevención y efectividad.

Esta técnica *cy-près* se prevé en el referido Proyecto de Ley de 2025 mediante el nombramiento judicial de un liquidador, que habrá de distribuir la indemnización entre todas las personas beneficiarias y devolver el remante que pudiera existir al demandado. Además de ser una regulación, nuevamente, solo proyectada en el sector del consumo, sería conveniente que las cantidades no reclamadas, finalizado el plazo para ello, se destinaran a campañas de sensibilización o a determinadas actividades de reparación ambiental, y no a una restitución que desactiva los desincentivos del condenado a la degradación del medioambiente.

## 5. CONCLUSIONES

A pesar de su importancia creciente y de una mayor sensibilización ciudadana, la tutela judicial del medioambiente sigue presentando importantes deficiencias, motivadas por la amplitud de su objeto y la necesidad de evitar el uso indiscriminado de las herramientas procesales que la concreten. La regulación administrativa de la actividad humana y el impresionante despliegue de medidas ejecutivas en los últimos años no son suficientes para la protección de un objeto que reclama explorar vías complementarias a la acción pública.

La denominada acción popular ambiental, más allá del proceso penal, es en realidad un proceso colectivo restringido al ámbito administrativo bajo exigentes requisitos estatutarios, temporales y territoriales. La acción vecinal, por su parte, adolece de una eficacia práctica muy reducida, fundamentalmente motivada por su limitado alcance objetivo, por la falta de conocimiento por el público general y, sobre todo, por los costes procesales asociados a su ejercicio.

A su vez, la ausencia de un cauce procesal civil colectivo destinado específicamente a las pretensiones resarcitorias frente a un daño ambiental, salvo en los casos en que la relación jurídica esté mediatizada por una relación de consumo, evidencia un vacío normativo y una falta de voluntad política para

---

<sup>49</sup> Actualmente regulado por el Decreto núm. 1306, de 9 de noviembre de 1994. Este fondo recibe la cuantía fijada por la sentencia de condena, que se destina a reparar el perjuicio ocasionado o realizar actividades que puedan repercutir positivamente en los bienes afectados. Sobre esta propuesta, MARTÍNEZ GARCÍA, E.: «Sentencia de 15 de julio de 2010. El concepto de interés difuso. La legitimación colectiva por interés difuso. Ejecución de sentencias dictadas en procesos colectivos. El incidente de liquidación del artículo 519 LEC», en *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, núm. 86, 2011, p. 1038.

instituir todos los mecanismos procesales que pudieran hacer frente a la degradación ambiental.

Los legisladores europeo y español podrían haber aprovechado la inercia de la profunda reforma que han puesto en marcha sobre la tutela colectiva de las personas consumidoras. Con independencia de su criticable terminología, las «acciones de representación» constituyen un instrumento útil para la prevención, disuasión y reparación de las conductas lesivas del ambiente. El prelegislador español no se ha separado de las relaciones de consumo en ninguno de los malogrados proyectos legislativos derivados de la directiva europea sobre acciones de representación, todavía pendiente de ser traspuesta. Se trata de una oportunidad perdida, no tanto para ampliar el cuadro legitimatorio, que puede mantenerse en los mismos términos que el contencioso administrativo, como el ámbito material en que las asociaciones de defensa del medioambiente pueden actuar.

Esta ampliación contribuiría a dotar de una mayor coherencia a la tutela del ambiente en el proceso civil y, consecuentemente, a reforzar la prevención y la disuasión frente a conductas que suponen un daño al ecosistema en general.

No se trata de una concesión simbólica o del sueño demencial de un grupo de activistas. Los temores que pudiera despertar un uso indiscriminado de este instrumento topa con los frenos que contienen muchas regulaciones en materia de procesos colectivos, que deben pasar por un examen de la legitimación *in concreto* y por un aumento de los poderes del juez competente. Se trata más bien de cumplir cabalmente y dotar de contenido a la exigencia constitucional de la conservación y disfrute del medioambiente y, más allá, de garantizar para las futuras generaciones un entorno equilibrado para su desarrollo y desenvolvimiento. Los mecanismos para frenar los abusos en las formas de producir y consumir del ser humano no son incompatibles con los que sirven para evitar los excesos que deterioran su mismo medio existencial.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMAGRO NOSETE, J.: *Constitución y proceso*. Bosch, Barcelona, 1984.
- BARONA VILAR, S.: *Competencia desleal. Tutela jurisdiccional (especialmente proceso civil) y extrajurisdiccional. Doctrina, legislación y jurisprudencia* (t. II). Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- BUJOSA VADELL, L.: «Daños ambientales: problemas procesales», en BUJOSA VADELL, L. M.; BUENO DE MATA, F. (dirs.): *Daños*

*ambientales y tecnologías digitales: los drones en la investigación y enjuiciamiento de delitos de incendio*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 29-49.

BUJOSA VADELL, L.: «La acción pública en materia de urbanismo y patrimonio histórico», en *Revista del Poder Judicial*, núm. 66, 2002, pp. 513-553.

BUJOSA VADELL, L.: «La acción pública en materia de urbanismo y patrimonio histórico», en *Revista del Poder Judicial*, núm. 66, 2002, pp. 513-553.

BUJOSA VADELL, L.: «La protección jurisdiccional del medio ambiente en la Unión Europea», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 240, 2005, pp. 9-34.

CARBONELL PORRAS, E.; RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: «Impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones», en REBOLLO PUIG, M.; IZQUIERDO CARRASCO, M. (coords.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (t. I) Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 1499-1634.

CATALÁN SENDER, J.: «La legitimación por sustitución de los vecinos para la recuperación y defensa de los bienes de las entidades locales: la acción vecinal del artículo 68.2 de la LRBL», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 283, 2000, p. 461-505.

CORDÓN MORENO, F.: *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*. Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1979.

CUESTA REVILLA, J.: «La acción pública, o popular, en el ámbito urbanístico», en CARBONELL PORRAS, E. (dir.): *Intereses colectivos y legitimación activa*. Aranzadi, Madrid, 2014, pp. 435-458.

DE LUIS GARCÍA, E.: «La tutela colectiva del medio ambiente», en MONTESINOS GARCÍA, A. (dir.): *La tutela de los derechos e intereses colectivos en la Justicia del siglo XXI*. Tirant Lo Blanch, 2020, pp. 345-358

DELREUX, T.: «The EU in Environmental Negotiations in UNECE: An Analysis of its Role in the Aarhus Convention and the SEA Protocol Negotiations», en *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 18, núm. 3, 2009, pp. 328-337.

- FERNÁNDEZ DE VELASCO, R.: *La acción popular en el Derecho administrativo*. Reus, Madrid, 1920.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO, R.: *La acción popular en el Derecho administrativo*. Reus, Madrid, 1920.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Manual de Derecho urbanístico*. El Consultor, Madrid, 1995.
- GARCÍA ÁLVAREZ, L.: «La aplicación en materia ambiental de las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores: a propósito de la Directiva (UE) 2020/1828», en *Revista Ítalo-Española de Derecho Procesal*, vol. 2, 2020, pp. 57-108.
- GARCÍA URETA, A.: «Aspectos sobre el acceso a la justicia en el Convenio de Aarhus y su incidencia sobre el Derecho comunitario», en *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea. Ambiente y Derecho*, núm. 3, 2005, pp. 63-88.
- GIMENO SENDRA, V.; GARBERÍ LLOBREGAT, J.: «La protección procesal del medio ambiente», en *Poder Judicial*, núm. 37, 1995, pp. 141-158.
- GIMENO SENDRA, V.; MORENO CATENA, V.; SALA SÁNCHEZ, P.: *Derecho procesal administrativo*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2001.
- GONZÁLEZ CANO, M. I.: *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- GONZÁLEZ ESCUDERO, M. T.: «Las partes procesales, representación y defensa de las Administraciones públicas y de los órganos constitucionales», en PENDÁS GARCÍA, B. (dir.): *Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa: estudio sistemático*. Praxis, Barcelona, 1999, pp. 163-200.
- HUERTA GARICANO, I.: «Capítulo II. Legitimación», en ARNALDO ALCUBILLA, E.; FERNÁNDEZ VALVERDE, R.: *Jurisdicción contencioso-administrativa* (2.<sup>a</sup> ed.). La Ley, Madrid, 2006, pp. 226-238.
- JIMÉNEZ MEZA, M.: *La legitimación administrativa para la defensa de los intereses legítimos y los derechos subjetivos (procedimiento administrativo, tributario y contencioso administrativo): un marco comparativo* (2.<sup>a</sup> ed.) Mundo Gráfico, San José, 2000.

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

JORDANO FRAGA, J.: «El contencioso ambiental», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 100, 2018, pp. 265-298.

LÓPEZ JIMÉNEZ, J. M.: «La protección de los consumidores y las acciones de representación: una primera aproximación a la Directiva (UE) 2020/1828», en *Diario La Ley*, núm. 9830, Sección Tribunal, de 15 de abril de 2021.

MARTÍ DEL MORAL, A.: «La legitimación ambiental por intereses colectivos en la jurisdicción contencioso-administrativa», en CARBONELL PORRAS, E. (dir.): *Intereses colectivos y legitimación activa*. Aranzadi, Madrid, 2014, pp. 411-434.

MARTÍNEZ GARCÍA, E.: «Sentencia de 15 de julio de 2010. El concepto de interés difuso. La legitimación colectiva por interés difuso. Ejecución de sentencias dictadas en procesos colectivos. El incidente de liquidación del artículo 519 LEC», en *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, núm. 86, 2011, pp. 1035-1058.

MOLTÓ DARNER, J. M.: «Problemática de la acción subrogatoria vecinal», en VV. AA.: *Actualidad y perspectivas del Derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla* (t. II). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, pp. 1079-1086.

MORELL OCAÑA, L.: «La inactividad de la Administración: técnicas alternativas a la del silencio ante la omisión administrativa de los “standards” de conducta previstos por la ley», en *Documentación Administrativa*, núm. 208, 1986, pp. 65-80.

MORENO MOLINA, A. M.: *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*. Marcial Pons, Madrid, 2006.

NAVARRO RODRÍGUEZ, P.: «Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46, 2018, pp. 68-101.

- NIETO GARCÍA, A.: «La discutible supervivencia del interés público», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 12, 1977, pp. 39-58.
- ORTEGA BERNARDO, J.: «¿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?», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 6, 2011, pp. 1-14.
- ORTELLS RAMOS, M.: «Tutela judicial civil colectiva y nuevos modelos de los servicios de defensa jurídica en España», en *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 48, 2019, pp. 1-46.
- PEÑALVER I CABRÉ, A.: *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso-administrativo: legitimación y limitaciones económicas*. Aranzadi, Cizur Menor, 2016.
- PÉREZ GIL, J.: *La acusación popular*. Comares, Granada, 1998.
- QUINTANA LÓPEZ, L.: *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*. Civitas, Madrid, 1985.
- RAMÍREZ DE ARELLANO, R.: «Las partes en el proceso», en MORENO MOLINA, J. A. (dir.): *Procedimiento y proceso administrativo práctico* (t. III). Wolters Kluwer, Madrid, 2006.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A.: *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático de la Ley 27/2006, de 18 de julio*. Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- REGO BLANCO, M. D.: *La acción popular en el derecho administrativo y, en especial, en el urbanístico*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.
- RIVERO YSERN, J. L.: *Manual de Derecho Local* (7.<sup>a</sup> ed.). Civitas, Madrid, 2015.
- RUIZ SALGADO, A.: «Los obstáculos en el acceso a la justicia para las víctimas de daños ambientales en España», en PIGRAU SOLÉ, A. (dir.): *El acceso a la justicia de las víctimas de daños ambientales: una perspectiva comparada*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 281-293.
- SAINZ MORENO, F.: «Ejercicio subrogatorio de una acción reivindicatoria de los bienes de dominio público realizado en nombre e interés de una

Entidad Local», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 5, 1975, pp. 260-267.

SALA SÁNCHEZ, P.; XIOL RÍOS, J. A.; FERNÁNDEZ MONTALVO, R.: *Práctica procesal contencioso-administrativa* (t. II). Bosch, Barcelona, 1999.

SÁNCHEZ ALBARRÁN, Ó. A.: «Derecho al medio ambiente adecuado, acciones de grupo y proceso civil», en *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 14, 2008.

SILGUERO ESTAGNAN, J.: *La tutela jurisdiccional de los intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos*. Dykinson, Madrid, 1995.

SPADA JIMÉNEZ, A.: *Justicia climática y eficiencia procesal*. Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

WINTER, G.: «Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation», en *Transitional Environmental Law*, vol. 9, núm. 1, 2020, pp. 127-164.