

Acceso a la justicia: avances y retrocesos en el ámbito internacional, en la Unión Europea y en el Estado español

ALEXANDRE PEÑALVER I CABRÉ

EDUARDO SALAZAR ORTUÑO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. COMITÉ DE CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO DE AARHUS. 3. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. 4. TRIBUNAL SUPREMO 4.1. Legitimación. 4.1.1. Interés legítimo colectivo ambiental. 4.1.2. Habilitación legal ambiental. 4.1.3. Acción popular. 4.2. Limitaciones económicas. 4.2.1. Condena en costas. 4.2.2 Asistencia jurídica gratuita. 4.3. Pretensiones. 4.4. Admisión del recurso de casación.

RESUMEN: A pesar de la mayor lentitud en el funcionamiento del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, continúa siendo una vía útil para poner de manifiesto las insuficiencias del acceso a la justicia ante los tribunales españoles y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En cambio, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha mostrado la importancia de la ejecución de las sentencias de los tribunales de los estados para conseguir una protección efectiva del medio ambiente. También el Tribunal Supremo ha reforzado el acceso a la justicia en medio ambiente al potenciar la legitimación ambiental en cualquiera de los tres supuestos (interés legítimo colectivo ambiental, habilitación legal y acción popular o pública) y superar las barreras económicas mediante una interpretación favorable al derecho a la asistencia jurídica gratuita *ex lege* en los casos de condena en costas. Pero, lamentablemente, mantiene una visión restrictiva de las pretensiones que dificulta una tutela judicial efectiva ambiental.

ABSTRACT: Despite the slower pace of the Aarhus Convention Compliance Committee, it continues to be a useful way of highlighting the inadequacies of access to justice before the Spanish courts and the European Union's Court of Justice. On the other hand, the Court of Justice of the European Union has shown the importance of the execution of the judgements of the courts of the Member States in order to achieve effective protection of the environment. The Spanish Supreme Court has also reinforced access to justice in environmental matters by promoting standing to sue in any of the three cases (legitimate collective environmental interest, legal empowerment and *actio popularis*) and overcoming financial barriers through a favourable interpretation of the right to legal aid *ex lege* in cases of judicial costs. But, unfortunately, it maintains a restrictive vision of the pretensions which avoids environmental judicial tuition.

PALABRAS CLAVE: Acceso a la justicia en medio ambiente. Aplicación de la legislación ambiental. Convenio de Aarhus. Derecho ambiental de la UE.

KEYWORDS: Access to justice in environmental matters. Citizen environmental enforcement. Aarhus Convention. Environmental EU Law.

1. INTRODUCCIÓN

Además de analizar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo en el contencioso-administrativo sobre acceso a la justicia en medio ambiente, cabe destacar la novedad, en esta edición, de incluir el examen de las resoluciones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus. Asimismo, señalamos que este estudio se ha realizado en el marco de la Cátedra Jean Monnet de Derecho ambiental de la Unión Europea de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona y del Proyecto "La efectividad del derecho ambiental en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia" (ref. 20971/PI/18) financiado por la CARM.

2. COMITÉ DE CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO DE AARHUS

En este nuevo apartado revisaremos la actividad de este mecanismo de control de aplicación del Convenio de Aarhus que, en algunos casos, se está revelando como muy efectivo a la hora de mejorar la aplicación del Tratado y de vencer obstáculos procedentes del ordenamiento jurídico de las Partes.

En relación a los casos contra España, debe destacarse el procedimiento de seguimiento (*follow up process*) en relación a las tres quejas interpuestas por asociaciones ciudadanas de nuestro Estado frente a la débil aplicación del Convenio de Aarhus por parte de las autoridades públicas. Este proceso de seguimiento ante el Comité de Cumplimiento, viene derivado de las Declaraciones de no cumplimiento generadas por Decisiones de la Conferencia de las Partes, que desde 2011 vienen advirtiendo a España de la necesidad de reformar el ordenamiento jurídico y promover el cumplimiento cabal del Convenio de Aarhus.

En relación a las comunicaciones presentadas en 2008 y 2009 por asociaciones de vecinos de Murcia y Almendralejo, el Comité de Cumplimiento, con la ayuda del Punto Focal del Ministerio con competencias en medio ambiente, facilitó la reforma legal de la Orden de Tasas del Municipio de Murcia para no impedir el acceso a la información ambiental. A pesar de algunos pronunciamientos de los tribunales españoles (en especial, el Auto del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2019 que comentamos más adelante), en estos momentos el Comité de Cumplimiento aún continúa exigiendo a España la reforma de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, para incluir a las organizaciones de defensa ambiental conforme a la Ley 27/2006, de 18 de julio. Pese a la insistencia del Comité, el Gobierno de España, a lo largo del 2019, a través de su representación en el proceso, ha continuado utilizando excusas para retrasar la adopción de medidas legislativas que suponen mantener a nuestro Estado en una situación de incumplimiento. A día de hoy, algunas Comisiones de Justicia Gratuita aún siguen denegando el derecho constitucional de justicia gratuita a organizaciones ecologistas.

Mayor interés por su ámbito son las consecuencias de la comunicación interpuesta por *ClientEarth* contra la Unión Europea (asunto ACCC/C/2008/32) y que también fue presentada en 2008. El caso al que nos referimos ha supuesto toda una crítica al doble discurso de la Unión Europea, que exige por un lado a los estados miembros que adopten medidas para que el acceso a la justicia en asuntos ambientales sea amplio y, por otro lado, mantiene cerradas las puertas de la legitimación en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a ciudadanos y a sus organizaciones. El Comité de Cumplimiento dictó sus recomendaciones en 2017 declarando que estas limitaciones vulneraban el Convenio de Aarhus y posteriormente, de forma totalmente excepcional e incomprensible, no fueron adoptadas por la Reunión de las Partes en Budva, demorando un posicionamiento para la siguiente Reunión de las Partes prevista para 2021. Ello fue duramente criticado por la doctrina, algunos estados y las organizaciones sociales.

Fruto de la comunicación interpuesta, de las recomendaciones del Comité de Cumplimiento y del nuevo plazo concedido por la Reunión de las

Partes, se adoptó la Decisión (UE) 2018/881 del Consejo de 18 de junio de 2018 por la que se insta a la Comisión a que presente un estudio acerca de las opciones de las que dispone la Unión para dar respuesta a las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en relación con el asunto ACCC/C/2008/32 y, si resulta adecuado a la luz de los resultados del estudio, una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifique el Reglamento (CE) 1367/2006. En cumplimiento de esta Decisión, la Comisión Europea realizó una consulta a la ciudadanía del 20 de diciembre de 2018 al 14 de marzo de 2019 y encargó un informe a la consultora Milieu Consulting Sprl que presentó en septiembre de 2019 con el título *Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters Final report*.

A raíz de este informe, la Comisión ha publicado el Documento de Trabajo de 10 de octubre de 2019 (SWD(2019) 378 final) titulado "Informe sobre la implementación por la Unión Europea del Convenio de Aarhus en la área de acceso a la justicia en medio ambiente" donde plantea la revisión del Reglamento 1367/2006, de 6 de septiembre, sin perjuicio de que el Tribunal de Justicia pueda modificar su jurisprudencia. Este posicionamiento ha sido incluido también en la Comunicación de 11 de diciembre de 2019 (COM(2019)640) referida al "The European Green Deal".

3. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En el período objeto de estudio, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desarrollado alguna línea de avance en el acceso a la justicia en medio ambiente mediante la Sentencia de la [Gran Sala de 19 de diciembre de 2019, asunto C-752/18](#), Umwelthilfe.

Esta sentencia resuelve una cuestión prejudicial remitida por un tribunal alemán bávaro (en concreto, el Tribunal Superior contencioso-administrativo de Baviera) referida a la interpretación de los artículos 9.4 del Convenio de Aarhus, 4.3 y 19.1 TUE, 197 TFUE y 47.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Todo ello en relación a la ejecución judicial de una sentencia del Tribunal contencioso-administrativo de Múnich, confirmada por el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baviera, que condenó al Land de Baviera a modificar el plan de calidad del aire mediante el establecimiento de ciertas prohibiciones de circulación de vehículos, a fin de respetar las obligaciones derivadas de la [Directiva 2008/50/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa](#).

En numerosos lugares a lo largo de varios kilómetros de carreteras en el interior de la ciudad de Múnich se sobrepasaron en porcentajes significativos, los valores límite de dióxido de nitrógeno (NO₂), a saber, 40 µg/m³ de media por año civil, establecidos por el artículo 13.1 de la Directiva 2008/50 de calidad del aire. La ONG Umwelthilfe, con apoyo de ClientEarth, interpuso un recurso ante el Tribunal contencioso-administrativo de Múnich, que mediante una sentencia de 2012 obligó al Land de Baviera a que su plan de acción de calidad del aire incluyera las medidas necesarias para que se respetase lo antes posible el valor límite fijado para el dióxido de nitrógeno. Ante el incumplimiento de la sentencia, en 2016, el Tribunal contencioso-administrativo de Múnich apercibió al Land citado de la imposición una multa coercitiva de 10.000€ en caso de que no cumpliera en el plazo de un año. En el procedimiento de recurso contra dicha resolución, el Tribunal Superior contencioso-administrativo de Baviera apercibió al Land en 2017, de la imposición de multas coercitivas de un importe comprendido entre 2.000 y 4.000 euros si no adoptaba las medidas necesarias, entre ellas el establecimiento de prohibiciones de circulación en diversas zonas urbanas para ciertos vehículos diésel. El Land de Baviera no cumplió y el Tribunal contencioso-administrativo de Múnich le condenó en 2017 al pago de una multa coercitiva de 4.000 euros que abonó. Pero continuó sin cumplir todas las órdenes conminatorias con manifestación pública de su Kanzler de la intención de no cumplir en caso alguno lo relativo al establecimiento de prohibiciones de circulación.

Mediante varias resoluciones de 28 de enero de 2018, el Tribunal contencioso-administrativo de Múnich impone nuevamente al Land una multa coercitiva de 4.000 euros por incumplimiento, apercibiendo de la imposición de otra multa adicional de idéntico importe. No obstante, dicho Tribunal desestimó la pretensión de Umwelthilfe de que se impusiera un arresto domiciliario coercitivo a la ministra de Medio Ambiente de Baviera o, en su defecto, al Ministro-Presidente de Baviera. Umwelthilfe recurrió la resolución de 28 de enero de 2018 por la que se desestimó su pretensión de que se impusiera dicho arresto, a pesar de que el estado federado de Baviera no cumplió la obligación de establecer las prohibiciones de circulación.

Aunque, a juicio del Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baviera remitente cabría plantearse la posibilidad de garantizar el cumplimiento imponiendo un arresto coercitivo a determinados miembros del Land, considera que ese mecanismo no es aplicable en el presente asunto por razones de Derecho constitucional. Se basa en que el Tribunal Constitucional Federal (BundesVerfassungsgericht), en su resolución de 13 de octubre de 1970, exigió que el objetivo perseguido al aplicar una disposición que sirve de fundamento jurídico a una privación de libertad debe quedar siempre englobado en la intención que perseguía el legislador en el momento en que estableció dicha disposición. El Tribunal remitente estima que tal requisito no se cumple en lo que respecta a los titulares de una función que implica el ejercicio del poder público.

No obstante, el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baviera se preguntó si el Derecho de la Unión Europea exige o no una apreciación diferente de la situación jurídica que se examina en el litigio principal. En consecuencia, planteó una cuestión prejudicial sobre si el Derecho de la Unión, en particular los preceptos antes citados, debe interpretarse en el sentido de que, en una situación caracterizada por la negativa persistente de una autoridad nacional a dar cumplimiento a una resolución judicial que la conmina a ejecutar una obligación clara, precisa e incondicional derivada de dicho Derecho, facultaba al tribunal estatal competente para imponer un arresto coercitivo a titulares de una función que implica el ejercicio del poder público, o incluso le obliga a hacerlo.

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea hace un repaso a la doctrina jurisprudencial en materia de acceso a la justicia ambiental (Janecek, C- 237/07) y de acceso a la justicia en general (Toma y Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, Torubarov, C-556/17), y en materia de aplicación del Derecho europeo e inaplicación de la legislación nacional (Simmenthal, C-106/77 y Popławski, C-573/17). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea pone énfasis en el derecho a un recurso efectivo, pero se detiene concretamente en el análisis de si la “detención” puede darse como limitación de la libertad deambulatoria de la Ministra y el LandKanzler, de conformidad con los principios del Derecho Penal, que exige la tipificación concreta de la conducta para aparejar una pena de tal calado. Curiosamente menciona también la concurrencia de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho europeo, la denominada “doctrina Francovich” que no pudo tener acogida en el caso Leth (C-420/11).

Y concluye en que el hecho de que una autoridad nacional se niegue a dar cumplimiento a una resolución judicial que le conmine a ejecutar una obligación clara en relación con la calidad del aire, incumbe al tribunal estatal imponer un arresto coercitivo cuando las disposiciones del Derecho interno contemplen tal pena. Lo interesante del pronunciamiento de la Gran Sala es la afirmación de que la situación de insumisión institucional a la aplicación de las políticas ambientales vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva que incluye el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, previsto en el Convenio de Aarhus. Por su particular interés transcribimos el fallo:

“El Derecho de la Unión, en particular el artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que, en una situación caracterizada por la negativa persistente de una autoridad nacional a dar cumplimiento a una resolución judicial que la conmina a ejecutar una obligación clara, precisa e incondicional derivada de dicho Derecho, en particular de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en

Europa, incumbe al tribunal nacional competente imponer un arresto coercitivo a titulares de una función que implica el ejercicio del poder público cuando en las disposiciones del Derecho interno exista una base legal para la imposición de tal arresto que sea suficientemente accesible, precisa y previsible en su aplicación, y siempre que la limitación del derecho a la libertad, garantizado por el artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que ese arresto supondría satisfaga los demás requisitos establecidos al respecto en el artículo 52, apartado 1, de la mencionada Carta. En cambio, de no existir una base legal de tales características en el Derecho interno, el Derecho de la Unión no faculta a ese tribunal para que recurra a dicha medida."

4. TRIBUNAL SUPREMO

4.1. LEGITIMACIÓN

4.1.1. Interés legítimo colectivo ambiental

Esta legitimación de carácter subjetivo está profundamente arraigada y consolidada, tal como se puede comprobar en las sentencias del Tribunal Supremo dictadas en el año 2019 sobre litigios ambientales planteados por ONGs sin que se esgrima ninguna objeción a su legitimación por interés legítimo colectivo ambiental.

Además, en el único caso que hemos encontrado donde se ha aducido la falta de legitimación activa de una asociación por interés legítimo colectivo ambiental, el Tribunal Supremo responde, particularmente, muy duramente contra dicha alegación por parte del Abogado del Estado. Nos referimos a la Sentencia de 16 de julio de 2019 (núm. 1075/2019, sección 5ª y ponente Juan Carlos Trillo Alonso) que estima en parte el recurso contencioso-administrativo deducido por la Plataforma de Vecinos de la Parroquia de Mehá contra el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se declaran excluidos del trámite de evaluación de impacto ambiental unos proyectos de una planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado.

La sentencia recuerda los requisitos generales de la legitimación por interés legítimo colectivo ambiental que transcribimos a continuación:

"Quizá no sobre recordar en respuesta al cuestionamiento de la legitimación que el artículo 19 de la Ley jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio, contempla en su apartado 1.b), como legitimados ante este orden jurisdiccional a «Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos»; que dicho precepto, al igual que todos aquellos que atribuyen la legitimación activa, deben ser interpretados con amplitud, conforme así lo

*dispone reiterada doctrina del Tribunal Constitucional fundamentada en que el contenido esencial y primario del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva es obtener una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes ([sentencias del Tribunal Constitucional 144/2008, de 10 de noviembre](#), [29/2010, de 27 de abril](#) y [15/2012, de 13 de febrero](#)); que ya la exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción señala, como uno de los ejes de la reforma que acomete como consecuencia de la entrada en vigor de la [Constitución](#) y de los principios que consagra, la introducción de «[...] medidas que garantizan la plenitud material de la tutela judicial en el orden contencioso administrativo y el criterio favorable al ejercicio de las acciones y recursos a la defensa de las partes»; que reiterada jurisprudencia define la legitimación activa como una titularidad que deriva de la posición peculiar que ostenta una persona física o jurídica en un recurso determinado, más concretamente, cuando la decisión que se adopte en el mismo es susceptible de afectar a su interés legítimo, conceptuado éste como el nexo que une a una persona con el proceso de que se trata y que se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnado), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético); y que en consecuencia la comprobación de que exista legitimación *ad causam* exige tener en cuenta la interrelación que existe entre el interés legítimo que se invoca y el objetivo de la pretensión.”*

A continuación, los aplica al caso concreto afirmando que “no hay margen de duda” de que se cumplen porque se trata de una asociación que, según el artículo 5 de los estatutos, tiene, entre sus fines principales, el de “cualquier otro fin que pueda redundar en defensa de los intereses vecinales y de la calidad de vida de la parroquia”. Y no le es indiferente la resolución que se adopte, precisamente, por la relación material unívoca con la pretensión que ejercitan, por sí reveladora de que según el sentido de esa resolución les producirá un efecto positivo o negativo a dichos fines.

En fin, la sentencia aplica a este supuesto los tres requisitos de la legitimación por interés legítimo colectivo ambiental: a) se trate de personas jurídicas sin ánimo de lucro (ONGs); b) figure, entre las finalidades estatutarias, la protección del medio ambiente; y c) exista una vinculación entre los fines estatutarios de protección del medio ambiente y el objeto del proceso en el sentido de que la sentencia pueda comportar un beneficio o un perjuicio a las finalidades estatutarias ambientales. Además, recuerda que el análisis casuístico de esta vinculación debe hacerse en base a una interpretación en el sentido más favorable a la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y prohíbe interpretaciones excesivamente formales y rigoristas. Valoramos positivamente que la sentencia adopte una posición clara y rotunda para frenar alegaciones abusivas contrarias a la

legitimación por interés legítimo colectivo ambiental. La fundamentación en el derecho constitucional y la LJCA es correcta. Pero hubiera sido deseable también basarse en el derecho internacional y el derecho europeo sobre acceso a la justicia en medio ambiente puesto que reconocen a las ONGs que trabajan en favor de la protección del medio ambiente como titulares del interés legítimo ambiental y exigen aplicar el principio de amplio acceso a la justicia.

4.1.2. Habilitación legal ambiental

En relación a la legitimación por habilitación legal de los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, el Auto del Tribunal Supremo 30 de octubre de 2019 (recurso contencioso-administrativo núm. 65/2019, sección 3ª y ponente Eduardo Calvo Rojas) examina su aplicación a la asociación Alianza Mar Blava en el recurso contencioso-administrativo que interpuso contra el Real Decreto 1519/2018, de 28 de diciembre, por el que se otorga la segunda prórroga a una concesión de explotación de hidrocarburos.

La falta de legitimación fue planteada mediante una alegación previa de la empresa codemandada Cepsa E.P. España, S.L alegando que la asociación recurrente no había justificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en los citados art. 22 y 23 de la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En cambio, la asociación sostuvo que cumplía dichos requisitos porque no tenía ánimo de lucro, se había constituido formalmente el 7 de enero de 2014 y, según sus estatutos, perseguía como objetivo global y fundamental la protección y defensa de la riqueza ambiental, así como el empleo, el bienestar ciudadano y los derechos de las generaciones futuras a disfrutar de un medio ambiente en buen estado de conservación y, en particular, el del Mar Mediterráneo y sus costas.

El Tribunal Supremo rechaza la inadmisibilidad y confirma la legitimación de la asociación al comprobar que es conforme con los requisitos de los art. 22 y 23 de la Ley 27/2006. Veamos el razonamiento de esta sentencia.

En primer lugar, afirma que se cumplen los requisitos subjetivos: a) se trata de una persona jurídica sin ánimo de lucro; b) tiene entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular; c) se había constituido legalmente al menos dos años antes de la interposición del recurso contencioso-administrativo; d) viene ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos, y e) según sus estatutos, desarrolla su actividad en un ámbito territorial que resulta afectado por la actuación administrativa.

Y en segundo lugar, el auto también sostiene que cumple con el requisito objetivo de que se vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 de la Ley 27/2006 reproduciéndolas a continuación: “la protección de las aguas; protección contra el ruido; protección de los suelos; contaminación atmosférica; ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos; conservación de la naturaleza, diversidad biológica: montes y aprovechamientos forestales; gestión de los residuos; productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas; biotecnología; otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente; evaluación de impacto medioambiental; acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente; y, en fin, aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica”. A pesar de que debía ser manifiesta la alegación de vulneración de algunas de estas normas, hubiera sido deseable una mayor concreción de cuáles se habían alegado como vulneradas. En todo caso, es importante destacar que el auto advierte que esta legitimación por habilitación legal no permite al recurrente alegar motivos de nulidad ajenos al ámbito medioambiental al que se circunscribe dicha legitimación. Y, por tanto, concluye que los posibles excesos en pueda incurrir la recurrente forman parte de la controversia de fondo que habrá de decidirse en la sentencia.

4.1.3. Acción popular

La STS de 21 de noviembre de 2019 (núm. 1621/2019, Sección 5ª y ponente César Tolosa Tribiño) resuelve la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar cuál es el plazo para instar en vía administrativa la anulación (por causa de anulabilidad del artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - actual artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas-) de una licencia de obras, cuando se pretende actuar en el ejercicio de la acción pública en materia urbanística.

Es cierto que el caso concreto no es estrictamente ambiental porque quien ejerce la acción pública urbanística es un Colegio profesional de arquitectos contra una licencia municipal de obras en base a la falta de competencia del técnico redactor del proyecto por entender que debía ser un arquitecto superior. Pero esta sentencia tiene una gran relevancia ambiental porque fija los criterios para determinar el plazo para recurrir las licencias urbanísticas en el ejercicio de la acción pública en urbanismo aun cuando hayan transcurrido los plazos ordinarios mucho más reducidos. No cabe olvidar que buena parte de los conflictos ambientales provienen de la aprobación de planes y actos administrativos urbanísticos, en especial, licencias urbanísticas.

Concretamente, la sentencia interpreta el art. 62 relativo a la acción pública del Real Decreto 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y, en particular, el apartado segundo relativo al plazo de su ejercicio: "Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística".

En este caso el Colegio de Arquitectos interpuso ante el Juzgado contencioso-administrativo un recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio de su solicitud presentada el 22 de septiembre de 2016, en ejercicio de la acción pública en materia urbanística, de anulación de una licencia de obras de 23 de agosto de 2011. El Juzgado inadmitió el recurso por extemporáneo y, posteriormente, el Tribunal Superior de Justicia confirmó dicha inadmisión. Entienden que los plazos más largos para ejercer la acción pública ante obras ilegales (durante la ejecución de las obras y hasta el transcurso de los plazos para adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística que, según la legislación urbanística andaluza son 6 años) son de aplicación para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística. Pero no para la impugnación directa de licencias de obras a las que les resulta de aplicación los plazos ordinarios de 1 mes (recurso administrativo) o 2 meses (recursos contencioso-administrativo) contra actos administrativos expresos como en el presente caso. Ello sin perjuicio de que se pueda acudir también a los mecanismos de la revisión de oficio. De esta manera, consideran que se consigue el equilibrio necesario entre seguridad jurídica y defensa de la legalidad urbanística.

El Tribunal Supremo empieza destacando, con diversas citas jurisprudenciales, la gran importancia que tiene la acción pública en urbanismo para que la ciudadanía pueda exigir el cumplimiento de la legislación urbanística (función de tutela abstracta de la legalidad) y la protección de los valores más importantes de la colectividad en urbanismo (función de protección de intereses colectivos). En concreto, afirma: "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".

A continuación, constata que no está previsto un plazo para recurrir en vía contencioso-administrativa cuando se ejerce la acción pública (art. 19.1 h) LJCA) y no se tiene un conocimiento formal de la infracción urbanística. Pero recuerda que la jurisprudencia ha solucionado esta laguna legal estableciendo que el plazo de interposición de la acción se inicia desde el momento en que el reclamante tuvo conocimiento formalmente de la actuación presuntamente ilegal de la Administración. De ahí que puedan darse los siguientes supuestos:

a) si la acción pública se ejercita contra un acto expreso y notificado, el plazo de interposición será el propio del recurso administrativo que corresponda; b) si se interpone frente a un silencio administrativo, no vence el plazo; c) si se ejercita frente a hechos que se consideran ilegales, el plazo será el fijado en cada norma reguladora. Siguiendo estos criterios, manifiesta que la jurisprudencia ha señalado que en el caso de las licencias urbanísticas el plazo para el ejercicio de la acción pública es diferente según se haya tenido o no conocimiento de licencia. Si no se ha conocido la licencia, dicho plazo se prolonga durante el tiempo de ejecución de las obras y hasta el transcurso del plazo de cuatro años o el que establezca la correspondiente legislación autonómica. Mientras que si media conocimiento de la licencia rige el plazo general de impugnación.

Por tanto, el Tribunal Supremo manifiesta que debería haberse admitido la legitimación de la acción pública ejercida en 2016 por el Colegio profesional contra la licencia urbanística de 2011 si había acreditado la falta de conocimiento de la misma con anterioridad lo que no ninguna parte pone en cuestión.

Pero la sentencia aplica otro criterio adicional derivado del alcance material de la acción pública urbanística para confirmar la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por extemporáneo. Sostiene que el ejercicio de la acción pública urbanística debería limitarse a la vulneración de la normativa urbanística, sin poder ampliarse a cuestiones conexas de otra naturaleza. Ello es relevante porque en el presente caso la anulabilidad de la licencia se fundamentaba sólo en la falta de competencia del arquitecto técnico redactor del proyecto por cuanto debía ser un arquitecto superior. Por ello, concluye que no deja de ser un tema de mera competencia profesional, y, por consiguiente, no resultan de aplicación los plazos especiales de ejercicio de la acción pública confirmando la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por extemporáneo.

4.2. LIMITACIONES ECONÓMICAS

4.2.1. Condena en costas

De nuevo, constatamos que el régimen de la LJCA de condena en costas es una de las barreras económicas más importantes que dificultan el acceso a la justicia administrativa en medio ambiente por la inexistencia de un régimen especial en los casos de defensa ambiental y por el amplio margen de apreciación judicial para determinar su aplicación y para fijar su cuantía. De las sentencias consultadas, podemos extraer tres conclusiones.

Primera, no hemos encontrado ningún caso en el que el Tribunal Supremo haya condenado en costas por mala fe o temeridad que es el criterio previsto para la estimación o desestimación parcial de las pretensiones del

recurso contencioso-administrativo (art. 139.1 LJCA) y para la terminación del recurso de casación mediante sentencia estableciendo el vencimiento sólo para la inadmisión (art. 139.3 y 93.4 LJCA). Por tanto, lo más frecuente es que cada parte asuma las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad. Así sucede, por ejemplo, en la STS de 11 marzo de 2019 (núm. 309/2019, sección 5ª y ponente Octavio Juan Herrero Pina) que estima parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por cuatro asociaciones ambientalistas, un ayuntamiento y una asociación de municipios ribereños de embalses contra el [Real Decreto 1/2016, de 8 de enero](#), por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, así como contra la resolución de 7 de septiembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se formula declaración ambiental estratégica.

Como hemos dicho en otras ediciones, el criterio de mala fe o temeridad aporta una cierta seguridad para no ser condenado en costas. Pero se convierte en una barrera económica importante cuando hay una estimación parcial del recurso contencioso-administrativo porque el recurrente (normalmente, asociaciones con una limitada capacidad económica) no podrá ser compensado de los elevados costes del proceso cuyo fin es la protección del medio ambiente y, por tanto, no en beneficio particular sino de toda la colectividad.

Segundo, el Tribunal Supremo, prácticamente, no ha hecho uso de la exoneración de la condena en costas por serias dudas de hecho o de derecho en primera o única instancia o por circunstancias que justifiquen su no imposición en los recursos, como factores que atempera la rigidez del vencimiento previsto para la desestimación total de las pretensiones (art. 139.1 y 2 LJCA). Y en los pocos casos encontrados el Tribunal Supremo se limita a no imponer las costas sin más justificación que manifestando, por ejemplo, la expresión "al no concurrir méritos para su imposición". Así sucede en la STS de 28 de marzo de 2019 (núm. 425/2019, sección 5ª y ponente Cesar Tolosa Tribiño) que desestima el recurso contencioso-administrativo de Coda-Ecologistas en Acción contra el Real Decreto 1/2016, de 8 enero, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro

Y, tercero, el Tribunal Supremo continúa ejerciendo su amplia facultad de limitar la cuantía de las costas a una cifra máxima (art. 139.4 LJCA). Apreciamos la consolidación del criterio general de limitar el importe de las costas a 4.000€ que debe soportar quien ha actuado para la defensa ambiental.

A título ejemplificativo, citamos diversas sentencias que desestiman recursos contenciosos-administrativos interpuestos por asociaciones y entes locales contra planes hidrológicos como son las SSTS de 7 de marzo (núm. 298/2019), 11 de marzo de 2019 (núm. 310/2019) y 14 de marzo de 2019 (núm. 342/2019).

4.2.2. Asistencia jurídica gratuita

Una de las novedades más destacables es el Auto del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2019 (núm. recurso 42/2017, sección 5ª y ponente César Tolosa Tribiño) que estima el recurso de revisión interpuesto por la Asociación Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente contra las tasaciones de costas del abogado del Estado y tres empresas codemandadas. Estas costas traen causa de la STS de 12 de julio de 2018 que desestimó el recurso contencioso-administrativo y limitó el importe de las costas a 4.000€ a favor de la Administración del Estado y a 2.000€ para cada una de las siete empresas mercantiles codemandadas.

Para empezar, deja bien claro que el derecho constitucional de asistencia jurídica gratuita de la asociación ambientalista (art. 119 CE) no es en base al supuesto de insuficiencia de recursos, sino al de reconocimiento legal (en concreto, el previsto por el art. 23 de la Ley 27/2006), tal como ya ha manifestado la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita. Y, luego, analiza dos cuestiones muy importantes para garantizar la efectividad del derecho a la asistencia jurídica gratuita: la libre elección de abogado y la no exigibilidad del importe de las costas.

En relación a la primera cuestión, señala que, de acuerdo con el art. 27 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, la regla general es la designación de abogado y, cuando sea preciso, de procurador de oficio, si bien se contempla la posibilidad de optar por un profesional de libre elección siempre que renuncie por escrito a percibir sus honorarios o derechos ante el titular del derecho a la asistencia jurídica gratuita y ante el Colegio en el que se halle inscrito. Y comprueba que en este caso la asociación actuó correctamente mediante procurador de oficio y un abogado de libre elección porque este último renunció de conformidad con lo dispuesto por el precepto citado. Consideramos que es muy importante poder elegir abogado en los casos ambientales por la formación y experiencia específica que se precisa lo cual no siempre puede ser garantizado por el turno de oficio. Ahora bien, la obligación de renunciar a cobrar honorarios es una muestra de la total inadecuación del derecho a la asistencia jurídica gratuita para la tutela de intereses colectivos como los ambientales. Pone entredicho la efectividad de la tutela judicial de quien actúe para defender el medio ambiente pues le resultará bastante difícil encontrar letrados que actúen sin remuneración alguna.

Y en relación a la no exigibilidad del importe de las costas, el Auto se plantea si la condición de no venir a mejor fortuna dentro de los tres años siguientes a la terminación del proceso (art. 36.2 de la Ley 1/1996) también es de aplicación a los casos de reconocimiento legal del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Una interpretación literal del art. 36.2 nos conduce a su aplicación porque se mencionan los dos supuestos (reconocimiento por falta de recursos económicos y reconocimiento legal): “Cuando en la resolución que ponga fin al proceso fuera condenado en costas quien hubiera obtenido el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita o quien lo tuviera legalmente reconocido, éste quedará obligado a pagar las causadas en su defensa y las de la parte contraria, si dentro de los tres años siguientes a la terminación del proceso viniere a mejor fortuna”. Según este mismo precepto, se establece la presunción de venir a mejor fortuna “cuando sus ingresos y recursos económicos por todos los conceptos superen el doble del módulo previsto en el artículo 3, o si se hubieran alterado sustancialmente las circunstancias y condiciones tenidas en cuenta para reconocer el derecho conforme a la presente Ley”. Dicho art. 3 fija los umbrales máximos del supuesto de insuficiencia de recursos económicos correspondiendo para personas jurídicas sin ánimo de lucro el de que el resultado contable de la entidad en cómputo anual fuese inferior a la cantidad equivalente al triple del indicador público de renta de efectos múltiples. En cambio, el Auto declara que no es aplicable el art. 36.2 a la asociación recurrente porque el derecho a la asistencia jurídica gratuita es por reconocimiento legal y no por insuficiencia de recursos. A pesar de compartir plenamente esta conclusión, se nota a faltar una mayor justificación por parte del Tribunal Supremo.

4.3. PRETENSIONES

En el apartado sobre legitimación hemos visto la posición muy favorable a la misma por parte de la Sentencia de 16 de julio de 2019 (núm. 1075/2019, sección 5ª y ponente Juan Carlos Trillo Alonso). Pero, lamentablemente, no podemos decir lo mismo en cuanto a la estimación de las pretensiones deducidas por la asociación recurrente.

En este caso, la demanda planteó las tres siguientes pretensiones: a) declarar la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros que excluía de evaluación de impacto ambiental, por supuesto excepcional, el proyecto de una planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado; b) declarar la nulidad de todos aquellos actos que tengan causa en este Acuerdo declarado nulo incluyendo cualesquiera autorizaciones otorgadas a la empresa con base en el Acuerdo del Consejo de Ministros y, en consecuencia, sin haber superado la correspondiente evaluación ambiental, en la que se debe incluir en todo caso la alternativa 0, esto es la paralización inmediata de la planta como consecuencia de las Sentencias de 28 de marzo y de 25 de abril de 2016, que

declararon nulas las autorizaciones previas y de construcción de la instalación), y c) ordenar de manera inmediata y expresa la paralización de la actividad en la planta de regasificación y el derribo de las instalaciones.

Pero el Tribunal Supremo sólo estima la primera pretensión y rechaza las otras dos. El rechazo de la nulidad de otros actos que tengan causa del acuerdo anulado se fundamenta por su indefinición y, sobre todo, porque del único acto del que hay constancia es la autorización administrativa y la aprobación del proyecto de ejecución de las instalaciones de la planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado y ello ha sido objeto de recurso formulado por la propia recurrente, pendiente de dictar sentencia. Y, en relación a la no estimación de las peticiones de paralización de la actividad de la planta y derribo de sus instalaciones, se considera que debe examinarse, en su caso, en el trámite de ejecución de las sentencias de 28 de marzo y de 25 de abril de 2016.

Vemos como, nuevamente, reluce una visión restrictiva del acceso a la justicia en medio ambiente que se centra en defender una concepción amplia de la legitimación activa, pero aún pervive una concepción demasiado limitada de las pretensiones. Además, en este caso, la sentencia meramente declarativa de nulidad del acuerdo del Consejo de Ministros debilita mucho la protección judicial de la normativa de evaluación de impacto ambiental. No se comprende cómo no pueden adoptarse otras pretensiones derivadas de dicha anulación y se remiten a otros procedimientos judiciales relacionados.

Sin duda han influido las justificaciones fácticas que se adujeron para que no se declarara la nulidad del Acuerdo de Ministros recurrido como son que la paralización de la planta “pondría en peligro la seguridad de suministro tanto del sistema gasista español como del portugués, lo que comprometería la continuidad y seguridad del suministro de gas natural, el cumplimiento de las obligaciones internacionales a que España queda sujeta y, a mayor abundamiento, determinaría un incremento sustancial de la circulación de camiones cisterna por la red viaria nacional, al que sería inherente la generación de un patente riesgo para las personas y bienes”. Vemos como dichas circunstancias fácticas que el Tribunal Supremo no acogió en un primer momento para desestimar la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros, luego han debido influenciar, sin lugar a dudas, para rechazar las otras pretensiones adicionales. El resultado final es una falta de tutela judicial efectiva del medio ambiente.

4.4. ADMISIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN

Finalmente, destacamos el Auto de 13 de diciembre de 2019 (núm. recurso de casación 6552/2019, sección 1ª y ponente Wenceslao Olea Godoy) que admite el recurso de casación de Ecologistas en Acción y declara la siguiente cuestión que presenta interés casacional objetivo: “si, tienen

legitimación las personas jurídicas comprendidas en el art. 23 de la ley 27/2006, de 18 de julio, sobre acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente, para el ejercicio de la acción popular, en asuntos medioambientales, del artículo 22 de la misma Ley, en el caso de especies cinegéticas, como es el lobo, al Norte del río Duero, y si, de acuerdo con la legislación que resulta aplicable a la especie, puede condicionarse el reconocimiento de la legitimación, a que se constate un problema de mantenimiento de la población”.

La sentencia del TSJ de Cantabria desestimó el recurso contencioso-administrativo frente a la presunta vía de hecho del Gobierno de Cantabria en la actividad de control población del lobo, en base a la falta de la legitimación de la asociación recurrente al entender que el lobo no es animal objeto de protección especial al norte del río Duero, sino cinegética. Por tanto, la posible existencia de un problema de mantenimiento de la población del lobo sería una materia que estaría fuera del ámbito de las materias de la legitimación por habilitación legal (art. 18 y 22 de la Ley 27/2006). Dicha sentencia tiene un voto particular que admite la legitimación de la recurrente por interés legítimo colectivo ambiental (art. 19.1.b LJCA) y por la habilitación legal antes citada.

Lo relevante de este caso es que se admite el supuesto de interés casacional planteado por la asociación recurrente del art. 88.2.b LJCA de que la sentencia impugnada establece una interpretación de los art. 18.1 y 22 de la Ley 27/2006 que puede ser gravemente dañosa para los intereses generales, al no apreciar que la actividad de caza del lobo, como especie de interés comunitario por la Directiva de hábitats, está relacionada directamente con una materia incluida en el art. 18 de la citada Ley como es la conservación de la naturaleza y la diversidad biológica. Además, la recurrente añade que esta interpretación, que niega legitimación a las asociaciones ecologistas para ejercer la defensa judicial de la salvaguarda del medio ambiente, supone una grave vulneración del art. 22 de la Ley 27/2006 y del Convenio de Aarhus. Y el Tribunal Supremo concreta que las normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación son: art. 19.1.b) LJCA, los arts. 18.1 y 22 de la Ley 27/2006, arts. 14, 15 y 16 de la Directiva 92/43 de conservación de los Hábitats Naturales y Flora Silvestres y art. 54 y anexo VI de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Cultural y la Biodiversidad y el art. 9.3 del Convenio de Aarhus.

En fin, vemos como la calificación de la protección del medio ambiente como un interés general puede comportar una gran apertura del recurso de casación para los casos de defensa ambiental.