View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by idUS. Depósito de Investigación Universidad de Sevilla

EL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN PARA LA PROTECCCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Ana María Chocrón Giráldez.
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. Generalidades. 1. Derechos e intereses legítimos. 2. La defensa de intereses colectivos y difusos en nuestro ordenamiento jurídico. II. Configuración del derecho de acceso a la justicia en materia ambiental. 1. Significado constitucional. 2. La problemática de la legitimación procesal en el marco de la Ley 27/2006. 3. Acceso a la justicia y principio *pro actione*. La efectividad del derecho al medio ambiente. III. El derecho a la protección del medio ambiente en la Constitución Europea

I. GENERALIDADES

1. Derechos e intereses legítimos

Cuando el artículo 24.1 de la CE reconoce a "todas las personas" el derecho a obtener la tutela judicial efectiva establece una fórmula amplia para determinar quién es el sujeto activo de tal derecho, esto es, para determinar la titularidad del derecho fundamental lo que en expresión del Tribunal Constitucional ha sido entendido como "el derecho de todos a la jurisdicción" (STC 54/1994, de 24 de febrero). Ese extenso reconocimiento a la prestación de la actividad jurisdiccional incluye pues "a las personas físicas y a las personas jurídicas, y entre estas últimas, tanto a las de derecho privado como a las de derecho público, en la medida en que la prestación de la tutela efectiva de los jueces y tribunales tiene por objeto los derechos e intereses legítimos que les corresponden" (STC 64/1988, de 12 de abril), un enunciado evidentemente amplio para asumir todas las situaciones jurídicas derivadas del ordenamiento jurídico.

Pero, además, la tutela judicial efectiva no agota su contenido en el mero acceso a los tribunales de justicia, pues debe reconocerse también, que el derecho de acceso a

la jurisdicción constituye un elemento esencial de aquélla en cuanto incita la actividad conducente a la adopción por parte del órgano judicial de una decisión fundada en derecho sobre la pretensión a él sometida. Se trata, en suma, de promover la actividad jurisdiccional para que desemboque en una decisión del Juez (STC 111/2000, de 5 de mayo).

Así las cosas, desde una perspectiva orgánica, es la propia Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) la que en su artículo 7.3 ordena a los juzgados y tribunales proteger los derechos e intereses legítimos tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión, otorgando legitimación para intervenir en el segundo caso a las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén habilitados para su defensa y promoción. Esta norma es la que tradicionalmente ha servido de apoyo para invocar la legitimación general de los ciudadanos en materia de medio ambiente al tiempo que constata la existencia de intereses que trascienden la esfera meramente individual.

En el fondo de este planteamiento subyacen dos tipos de interés merecedores de tutela judicial como son los intereses difusos y colectivos, opuestos al tradicional interés individual de las partes. Se trata, en definitiva, de categorías jurídicas alusivas a la relación de un grupo de personas con un mismo bien. No han faltado, sin embargo, aportaciones doctrinales que establecen una diferenciación entre ambos tipos en función de la determinación de los afectados. A saber: el interés colectivo es el que ostenta un grupo de personas determinado o determinable que experimentan una común necesidad, mientras que el interés difuso queda definido como el referido a una comunidad de sujetos amplia o indeterminada[1].

Esta diferenciación puede verse incluso plasmada en el articulado de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) al regular la legitimación para la defensa de derechos e intereses de consumidores y usuarios que reconoce a sus asociaciones, a las entidades legalmente constituidas para la defensa o protección de los mismos, así como a los propios grupos de afectados, cuando "los perjudicados por un hecho dañoso sean un grupo de consumidores o usuarios cuyos componentes estén perfectamente determinados o sean fácilmente determinables" (art. 11.2). En cambio otorga legitimación a las asociaciones de consumidores y usuarios que conforme a la ley sean

[1] Sobre este extremo GUTIÉRREZ DE CABIEDES en *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*, Aranzadi, 1999, págs. 100 y ss, en las que realiza un extenso análisis dogmático de ambos tipos de interés profundizando en su concepto y naturaleza jurídica.

representativas para los casos en los que los perjudicados por un hecho dañoso consistieran en "una pluralidad de consumidores o usuarios indeterminada o de difícil determinación" (art. 11.3).

2. La defensa de intereses colectivos y difusos en nuestro ordenamiento jurídico

Una vez que nuestro ordenamiento no se ha limitado a tutelar los intereses individuales sino que también se extiende a los supraindividuales, se pone de manifiesto la necesidad de establecer nuevos canales de legitimación y participación de los ciudadanos a fin de promover el derecho a actuar en el plano jurisdiccional y obtener el reconocimiento de un derecho o interés legalmente protegido. Así las cosas, la jurisdicción administrativa constituye uno de los medios más recurrentes para el ejercicio de los intereses colectivos y difusos a cuyo fin el artículo 19.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA) dispone en sus apartados a) y b) que están legitimados ante el orden contencioso administrativo: "las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo" y "las corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos y entidades que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos".

Sin embargo, como vehículo para el interés difuso, se ha señalado la acción popular como la técnica más propicia aunque muy restringida en nuestro ordenamiento por estar pensada para los casos expresamente previstos por las leyes. Siguiendo en este punto a RAZQUIN LIZARRAGA y RUIZ DE APODACA ESPINOSA "la acción pública o popular hace referencia a aquellos supuestos en los que el ordenamiento jurídico otorga legitimación a cualquier ciudadano sin necesidad de acreditar un derecho o interés legítimo que pueda verse afectado por la resolución que se adopte porque la legitimación le viene dada en aras a la defensa de la legalidad respecto de los intereses colectivos tutelados por la ley en cuestión"[2].

De ese modo lo expresa la LOPJ al declarar que "los ciudadanos de nacionalidad española podrán ejercer la acción popular en los casos y en la forma establecidos en la Ley" (art. 19.1), exigencia que se reitera para el acceso a los tribunales contencioso

[2] RAZQUIN LIZARRAGA y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente*, Aranzadi, Navarra, 2007, pág. 381.

administrativos ya que se reconoce legitimación a "cualquier ciudadano en ejercicio de la acción popular en los casos expresamente previstos por las leyes" (art. 19.1 h LJCA)[3].

Adentrándonos en el ámbito que nos interesa, el ordenamiento jurídico no concede una acción pública en materia de medio ambiente; es más, la acción popular queda restringida por la Ley 27/2006, -que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente-, a las personas jurídicas sin ánimo de lucro y concurriendo además los requisitos legalmente previstos que luego se dirán. En consecuencia, el problema sigue siendo la vinculación de la defensa del medio ambiente por los ciudadanos a una habilitación legal que así lo contemple.

Con todo, puede constatarse que en materia medioambiental los tribunales administrativos parten de una consideración amplia de la legitimación procesal y buena prueba de ello lo constituye la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 16 de febrero de 2000 que reconoce legitimación para ser demandante a una vecina del titular de la licencia de apertura de un local que pretende la revisión de dicha licencia en el marco del medio ambiente. En concreto la sentencia declara en su Fundamento Único que:

"Luego, en ningún caso sería defendible una legitimación amparada en el artículo 19.1 h) de la LJCA. Ahora bien, en materia de medio ambiente (…), tanto la doctrina científica como la doctrina legal, ha venido reconociendo una ampliación de la legitimación procesal para recurrir (…), y ello tomando como base una interpretación sistemática de los artículos 24, 45 y 106 CE, en relación con el artículo 7.3 LOPJ, que viene a reconocer una legitimación amplia o difusa, en donde bastaría el mero interés legítimo para admitir la legitimación que en el presente caso concurre al ejercitar la acción un vecino del titular de la licencia donde se ejerce la actividad, lo que le permitiría colmar la exigencia de legitimación prevista en el artículo 19.1 a) de la LJCA"

En otro orden de consideraciones, la solución de conflictos supraindividuales encuentra también respuesta en nuestro sistema jurídico a través del que podríamos denominar efecto expansivo de la decisión judicial. En efecto, el artículo 110 LJCA contiene una referencia expresa a los efectos de una sentencia firme que hubiera

[3] Algunos casos de acción popular en nuestro ordenamiento jurídico los encontramos en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (art. 8.2) o en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (art. 109.1).

reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas, admitiendo que pueden extenderse a otras, en ejecución de sentencia, cuando concurran las siguientes circunstancias: a) que los interesados se encuentren en idéntica situación que los favorecidos por el fallo, b) que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada y c) que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación a quienes fueron parte en el proceso.

De igual forma, en el orden jurisdiccional social el proceso de conflicto colectivo se configura en la Ley (Ley de Procedimiento Laboral) como modalidad prevista para el enjuiciamiento de las demandas que versen sobre la aplicación e interpretación de una norma estatal, convenio colectivo o determinada decisión o práctica de empresa. Bajo ese planteamiento, el legislador laboral ha dotado a la sentencia recaída en este tipo de procesos de una dimensión general, erga omnes, en atención al interés colectivo que se hace valer en el proceso y que se identifica con un grupo genérico de trabajadores (art. 151 LPL); esa dimensión se completa con la atribución de cosa juzgada sobre los procesos individuales que con idéntico objeto puedan plantearse en el futuro o se hallen pendientes de resolución (art. 158.3 LPL). La sentencia dictada en proceso de conflicto colectivo vincula pero no imposibilita otros pronunciamientos que versen sobre idéntico objeto al ya resuelto. Es lo que se ha venido a denominar efecto positivo o prejudicial de la cosa juzgada distinto al efecto negativo que, como es sabido, impide un nuevo pronunciamiento judicial sobre la misma cuestión[4]. La alusión en el artículo 158.3 LPL a la "cosa juzgada" lo es a efectos positivos luego nada impide que se puedan plantear nuevos procesos individuales o que se sustancien los ya pendientes, en todo caso, conforme a la sentencia colectiva firme. Este extremo ha llevado a dotar de "eficacia normativa" a la sentencia colectiva en cuanto determina cómo debe ser interpretada la norma o práctica de empresa discutida, afectando con su mandato a todos los que se hallen comprendidos en el ámbito de aplicación de la misma[5]. Siendo así, la sentencia colectiva se convierte en fundamento y base de la sentencia que resuelva el proceso individual en curso o que pueda plantearse en el futuro con el mismo objeto, sin que se

---

[4] Sobre este aspecto con detenimiento BLASCO PELLICER, "En torno al contenido y eficacia de las sentencias en proceso de conflicto colectivo", *Tribuna Social*, núm. 97, 1999.

[5] Así MONTERO AROCA, *Introducción al proceso laboral*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pág. 281; GALIANA MORENO, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Laboral*, Aranzadi, Pamplona, 2000, pág. 464.

derive de ello la necesidad de concretar individualmente los trabajadores afectados por la misma, al contrario de lo que acontece con los conflictos promovidos por asociaciones de consumidores o usuarios (art. 221 LEC en relación con el art. 519 del mismo cuerpo legal) en los que si la sentencia se refiriera a pretensión de condena dineraria, de hacer, no hacer o dar cosa específica o genérica, el tribunal competente para su ejecución podrá dictar a solicitud de uno o varios interesados, auto reconociendo la condición de beneficiario de la condena cuando la determinación individual no hubiere sido posible.

Cerramos este repaso a las vías supraindividuales habilitadas para la defensa de intereses colectivos y difusos con el orden civil. Ya hemos citado la referencia legal al proceso promovido por asociaciones de consumidores y usuarios como indicador de la legitimación plural en la LEC pero hay también otras referencias. Es el caso de la Ley 7/1998, de 13 de abril sobre condiciones generales de la contratación[6] (art. 250.1.12º LEC) cuyo artículo 16 reconoce legitimación activa para la interposición de acciones colectivas de cesación, retractación y declarativa de condiciones generales a una serie de asociaciones y entidades para instar judicialmente las acciones colectivas dirigidas a anular, retractarse u ordenar la inscripción de una de estas condiciones.

II. CONFIGURACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL

1. Significado constitucional

Sabido es que el derecho a la jurisdicción constituye un elemento esencial de la tutela judicial efectiva en cuanto incita la actividad que conduce a la adopción por parte del órgano judicial de una decisión fundada en derecho sobre la pretensión a él sometida, lo que no impide decretar su inadmisión fundada en causa legal, siempre que ello obedezca a motivos que no sean abusivos o de interpretación muy formalista. Desde esta perspectiva, la protección del medio ambiente por parte del artículo 45 CE plantea la existencia de un derecho subjetivo constitucional susceptible de invocación directa por los ciudadanos para la efectividad de su reconocimiento. Así las cosas, conviene recordar que se trata de un derecho integrado en el catálogo de los principios

[6] Artículo 250.1.12º LEC

orientadores de la política social y económica del Estado lo que ha servido de argumento para negar el interés legítimo al ciudadano que reclame judicialmente su derecho a un medio ambiente adecuado. De hecho, el Tribunal Constitucional declaró en sentencia 199/1996, de 3 de diciembre, que "no puede ignorarse que el artículo 45 CE enuncia un principio rector y no un derecho fundamental"

Sin embargo, en este punto de la problemática medioambiental, el TS mantiene el criterio que fijara en una sentencia ya clásica de 25 de abril de 1989 al decir que el artículo 45 tiene un valor normativo que sujeta a los poderes públicos a hacerlos eficazmente operativos lo que le lleva a reconocer legitimación a un ciudadano para impugnar el tratamiento de evacuación de aguas residuales acordado por el municipio. De igual modo merece ser destacada la interpretación que realiza en su resolución el Alto Tribunal sobre la fórmula "intereses legítimos" que emplea el artículo 24 de la CE como habilitante para el acceso a los tribunales, de manera que la distinción entre derechos e intereses legítimos que se contiene en la citada norma no puede ser entendida sino como "expresión del propósito de ampliar la esfera de protección del ciudadano, a fin de que reciban tutela judicial aquellas situaciones jurídicas que se hallan en los contornos, imprecisos por naturaleza, de las facultades subjetivas". Y sin lugar a dudas, si hay un derecho que presenta un perfil impreciso y difuso ese es precisamente el derecho al medio ambiente de ahí la dificultad de delimitar su contenido y ámbito de aplicación.

Sea como fuere, lo cierto es que esta configuración ha motivado un intenso debate doctrinal -que nos limitamos a apuntar a continuación-, acerca de la admisibilidad de la reclamación judicial para la defensa del medio ambiente en el fondo del cual, entendemos que se sitúa su consideración como *derecho genérico*. En ese orden se acepta como legítima la restricción del acceso a la tutela judicial, siempre con carácter excepcional, para la protección de derechos e intereses y concretamente de aquellos que como el artículo 45 CE figuren entre los principios rectores de la política social y económica[7]. Precisamente su ubicación en el texto constitucional ha servido también de argumento para quienes niegan el carácter de derecho subjetivo directamente invocable ante los tribunales y defiendan el medio ambiente como una

[7] LÓPEZ SÁNCHEZ, "La legitimación procesal en materia de medio ambiente" en *El derecho a un medio ambiente adecuado*, AAVV, dir. Embid Irujo, Iustel, Madrid, 2008, pág. 405. También se pronuncia en ese sentido LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental administrativo*, Dykinson, Madrid, 2008, pág. 72.

función de responsabilidad pública[8] . En otro plano se apunta que se trata de un derecho que representa una situación constitucionalmente protegida de la que son titulares todas las personas y que como tal ha de ser tutelable ante los órganos judiciales[9], frente a quienes niegan esta posibilidad derivando la efectividad del artículo 45 a lo que dispongan las leyes que lo desarrollen[10].

Con todo, y a pesar de las dificultades apuntadas, no puede negarse que hoy contamos con una noción de medio ambiente que hace reconocible aquellos actos que son atentatorios contra el mismo así como el alcance subjetivo de la reacción contra los mismos. De esa forma puede entenderse por medio ambiente el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles posibilidades para desarrollar óptimamente su vida[11]. Pero además, el medio ambiente es un bien jurídico cuya titularidad corresponde a todos los ciudadanos como colectividad potencialmente preocupada por su destrucción y deterioro con independencia de que otros miembros de la comunidad lo consientan y adopten una actitud pasiva sin intentar su defensa. Por consiguiente, el bien jurídico protegido pertenece a la categoría de los denominados "intereses difusos", es decir, bienes o intereses de gran relevancia social en cuya tutela está interesada la sociedad que es la titular del bien jurídico[12].

2. La problemática de la legitimación procesal en el marco de la Ley 27/2006

Desde un plano conceptual la legitimación hace referencia a la aptitud de una persona (física o jurídica) para ser demandante en un determinado proceso en el que haga valer su pretensión razonando sobre su consideración como integrante de la relación jurídico procesal. Por ello, la titularidad de derechos subjetivos se erige en requisito previo para poder acudir al proceso e instar válidamente la actuación de los tribunales. Así las cosas,

---

[8] MARTÍN MATEO, *Tratado de de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, 1991, pág. 144-145

[9] PÉREZ CONEJO, *La defensa judicial de los intereses ambientales*, Lex Nova, Valladolid, 2002, pág. 107.

[10] RAZQUIN LIZARRAGA y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, op. cit., pág. 377.

[11] STSJ Andalucía/Sevilla (Sala de lo Contencioso Administrativo) de 7 de marzo de 2006. Véase también LOZANO HIGUERO PINTO, *La protección procesal de los intereses difusos*, Madrid, 1983, pág. 226.

[12] Véase en ese sentido la SAP de Madrid de 13 de marzo de 2006. No obstante, matiza GUTIÉRREZ DE CABIEDES, op. cit., pág. 345, que "tal carácter difuso será predicable del interés como situación reaccional, es decir, una vez producida la lesión que priva del adecuado goce de determinadas condiciones ambientales, de modo más inmediato, a una pluralidad de sujetos que, si bien no está plenamente determinada en cuanto a los concretos miembros que la forman, no coincide con la totalidad de la sociedad".

la creciente preocupación social por el medio ambiente viene coincidiendo desde hace décadas con un movimiento reivindicativo de mayores cotas de participación del ciudadano que evidentemente va más allá de la atribución encomendada para su defensa los poderes públicos. Por consiguiente, en la medida en que se acepta que el medio ambiente confluye en el círculo vital del individuo, no puede sustraerse a éste de su defensa.

Teniendo en cuenta esta aseveración, el debate encuentra en la problemática de la legitimación uno de sus principales núcleos de atención. Ya dijimos en líneas anteriores que desde la jurisprudencia se acepta flexibilizar la legitimación procesal a fin de procurar nuevos medios para la defensa jurídica de intereses que no se pueden considerar privativos de una persona o grupo[13].

Ahora bien, al margen del soporte constitucional que concede el comentado artículo 45 CE, ha sido en el ámbito internacional donde el derecho al medio ambiente ha recibido un mayor respaldo y donde sin duda se han instaurado diversos mecanismos que potencian la implicación ciudadana en su defensa. Por su repercusión en el nuestro ordenamiento interno, destacamos el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre Acceso a la Información, la Participación del público en la toma de decisiones y el Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 e incorporado a nuestro ordenamiento por la Ley 27/2006, ya citada. Pues bien, de los tres pilares sobre los que se asienta el conocido como Convenio de Aarhus (información, participación y acceso a la justicia), nos interesa concretamente el tercero, constituido por los derechos de acceso a la justicia que viene a fortalecer la tutela judicial en materia medioambiental. De entrada, la propia Exposición de Motivos que precede a su articulado resulta muy clarificadora en lo que a la legitimación se refiere:

"La Ley incorpora la previsión del artículo 9 del Convenio de Aarhus e introduce una especie de acción popular cuyo ejercicio corresponde a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente, que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por el acto u omisión

[13] PÉREZ LUÑO, "Comentario al artículo 45 de la Constitución" en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1996, pág. 275. Por otra parte, la legitimación se ha vinculado al desamparo procesal, "pues conectada a la extensión de aquélla, en su caso a la amplitud o angostura, se presenta la virtualidad tutelar o índice de justiciabilidad de un ordenamiento concreto", LOZANO HIGUERO PINTO, op. cit., pág. 185.

impugnados. Se consagra definitivamente, de esta manera, una legitimación legal para tutelar un interés difuso como es la protección del medio ambiente a favor de aquellas organizaciones cuyo objeto social es, precisamente, la tutela de los recursos naturales".

De igual modo interesa destacar el apartado b) del artículo 3.3 en relación al reconocimiento de derechos para el acceso a la justicia y a la tutela administrativa, y concretamente el referido al ejercicio de la acción popular para recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que constituyan vulneraciones de la legislación ambiental, añadiendo a continuación, que se limitará a "los términos previstos en esta Ley", lo que hay que poner en conexión con el artículo 22, precepto que, a su vez, regula la acción popular en asuntos medioambientales.

Bien podría pensarse entonces en la regulación de un nuevo supuesto legal que habilita en materia medioambiental para el ejercicio de la acción popular conforme previene el artículo 19.1 h) LJCA. Sin embargo, repárese que el legislador advierte en la Exposición de Motivos transcrita, que se trata de una "especie de acción popular", es decir, en puridad no estamos ante una acción popular que legitime a cualquier ciudadano a actuar el derecho de acceso a la justicia y a la tutela administrativa al amparo de la acción popular establecida en el artículo 3.3 b) de la Ley 27/2006[14]. En realidad, la Ley 27/2006, restringe el ámbito de aplicación del ejercicio de la acción pública a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 23 que, esencialmente, exigen consignar en sus estatutos que persiguen fines de protección ambiental, la válida constitución al menos dos años antes del ejercicio de la acción popular y el desarrollo de la actividad vinculado al territorio afectado por el acto que se recurre[15]. Quedan así frustradas las expectativas, profusamente reiteradas por la doctrina científica, de constituir una verdadera y efectiva acción popular en el contexto del Derecho ambiental[16].

Desde esta perspectiva no queda sino concluir que el legislador ha optado por un sistema o modelo de carácter asociativo confiando la defensa de intereses medioambientales -en vía administrativa o contencioso administrativa- a las asociaciones y organizaciones legalmente habilitadas para la defensa de dichos

---

[14] LÓPEZ SÁNCHEZ, op. cit., pág. 417.

[15] En opinión de LÓPEZ SÁNCHEZ, op. cit., ibídem, el artículo 23 trata de evitar que la actuación en defensa del medio ambiente sea asumida por sujetos o entidades que persigan finalidades espurias u oportunistas.

[16] Por todos, GUTIÉRREZ DE CABIEDES, op. cit., pág. 369-367, y los autores allí citados.

intereses, lo que ha llevado incluso a sostener que asistimos a una acción pública condicionada y circunscrita a las ONGs[17].

En todo caso, con la Ley 27/2006 ya en vigor, el TS ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance de los artículos 22 y 23 de esta norma en su resolución de 25 de junio de 2008 que resuelve el recurso de casación promovido por el "Grupo para el estudio y conservación de los espacios naturales" contra los autos de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en los que se declaró la inadmisibilidad, por falta de legitimación para la interposición, del recurso contencioso administrativo formalizado por la propia recurrente en casación.

Los argumentos de la sentencia de instancia para sostener la falta de legitimación activa de la asociación recurrente se reducen básicamente a exigir que la misma resulte afectada por las resoluciones que impugna, o bien que esté legal y expresamente habilitada para la defensa de intereses colectivos ya que "se precisa algo más que el que la misma se autoatribuya en sus estatutos la defensa de determinados intereses"; por tanto, concluye que no puede ostentar legitimación activa por vía de los apartados a), b) y h) del artículo 19.1 LJCA (FJ 2º).

Por su parte la representación de la asociación ecologista esgrime, entre otros motivos de impugnación, la infracción de los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, así como el convenio de Aarhus (FJ 3º).

Con estos antecedentes el TS realiza una pormenorizada exposición y análisis de las normas citadas con particular énfasis en las Directivas europeas que promueven la participación del *público* en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental, para concluir estimando el recurso de casación en base a las siguientes consideraciones (FJ 4º y 5º):

1) La asociación no está ejerciendo exclusivamente una defensa de la legalidad vigente, sino que está actuando en defensa de unos intereses colectivos (en este caso, el cumplimiento de la declaración de impacto ambiental del Aeropuerto de Castellón) que quedan afectados por el carácter positivo o negativo de la decisión administrativa que se impugna.

[17] RAZQUIN LIZARRAGA y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, op. cit., pág. 386; también en esa línea, LOZANO CUTANDA, op. cit., pág. 249 y TIRADO ROBLES, que subraya que "cada vez es mayor el interés de la opinión pública sobre el estado del medio ambiente, por lo que se han creado organizaciones no gubernamentales para favorecer su protección", "El derecho a un medio ambiente adecuado como derecho subjetivo en la Unión Europea", en *El derecho a un medio ambiente adecuado*, AAVV, dir. Embid Irujo, Iustel, Madrid, 2008, pág. 330.

2) Con esta finalidad, la recurrente actuó en el marco de legitimación que concede el artículo 19.1 b) de la LJCA conforme al cual las corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos y entidades que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.
3) Finalmente, advierte el TS la vulneración del artículo 9 en relación con el artículo 2.5 del convenio de Aarhus que concreta el concepto de "público interesado", considerando por tal "el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones", añadiéndose que "a los efectos de la presente definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno", que en nuestro sistema resulta ser el artículo 23 de la Ley 27/2006.

3. Acceso a la justicia y principio *pro actione*. La efectividad del derecho al medio ambiente

Cuando lo que está en juego es la obtención de una primera decisión judicial, los jueces y tribunales tienen la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales establecen sobre la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales. Pues bien, a propósito de esas consideraciones se ha ido elaborando a lo largo del tiempo un cuerpo de doctrina, hoy perfectamente afianzada, en relación con los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso de cara a la remoción de obstáculos o impedimentos que "sean innecesarios y que carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente pueda perseguir" (STC 4/1988, de 21 de enero). Razona el Tribunal Constitucional que "la efectividad del derecho a la jurisdicción no consiente interpretaciones y aplicaciones de los requisitos legales caracterizados por el rigorismo, formalismo o la desproporción entre los fines que preservan y la consecuencia de cierre del proceso que conllevan" (STC 19/2003, de 30 de enero). De esta forma el principio *pro actione* opera con especial intensidad en el ámbito de acceso a la jurisdicción cuyo objeto es "evitar que determinadas aplicaciones o interpretaciones de los presupuestos procesales eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva en derecho sobre la pretensión a él sometida" (SSTC 112/1997, de 3 de junio, 191/2001, de 1 de

octubre). La aplicación de este principio impone a los órganos judiciales llevar a cabo una doble misión: de un lado se exige un examen ponderado de los defectos que adviertan en los actos procesales de las partes las fases iniciales del proceso[18], y complementando lo anterior, posibilitar la subsanación del defecto siempre que ello sea posible[19]. En tal sentido, el Tribunal Constitucional ha procurado fijar, a modo de pauta, algunos criterios orientadores que precisen en aras del citado principio la interpretación más favorable a la efectividad del derecho de acceso y, en ese sentido debe atenderse a la "entidad del defecto y a su incidencia en la consecución de la finalidad perseguida por la norma infringida, y su trascendencia para las garantías procesales de las demás partes del proceso, así como la voluntad y grado de diligencia procesal apreciada en la parte en orden al cumplimiento del requisito procesal omitido o irregularmente observado" (STC 12/2003, de 28 de enero). Asimismo conviene el Alto Tribunal sobre el principio *pro actione* que "el criterio antiformalista (…) no puede conducirnos a prescindir de los requisitos que se establecen en las leyes, que ordenan el proceso en garantía de los derechos de todas las partes, ni tampoco la ambigua denominación de aquél principio debe entenderse como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la resolución del problema de fondo de entre todos los posibles que la regulan" (STC 27/2003, de 10 de febrero).

Desde este planteamiento, la falta de legitimación activa para la defensa de intereses vinculados al medio ambiente se conecta con la ausencia de un interés legítimo del actor para promover la demanda judicial, y en ese contexto, una interpretación de las normas procesales conforme al principio *pro actione* conduce a reconocer legitimación al ciudadano que ejercita la defensa de un interés difuso por entender que con ello puede estar “defendiendo su propio círculo vital afectado”. En efecto, el TS viene admitiendo el reconocimiento de este tipo de legitimación cuando se aprecia lo que denomina “punto de conexión con el círculo vital de intereses de la corporación, asociación o particular recurrente” (STS de 22 de abril de 2002).

Con frecuencia este punto de conexión lo constituyen las relaciones de vecindad, como ya resolvió el TS en la sentencia antes citada de 25 de abril de 1989 o más reciente la sentencia de 16 de mayo de 2007 en la que el Tribunal estima la falta de

[18] SSTC 101/1997, de 20 de mayo, 62/1998, de 17 de marzo, 43/2000, de 14 de febrero, en las que se señala que los órganos judiciales deberán examinar la proporcionalidad existente entre el defecto apreciado y la sanción que acarrea.

[19] SSTC 117/1986, de 13 de octubre, 95/1989, de 24 de mayo, 41/1992, de 30 de marzo, en las que se valora el impulso del órgano judicial en la subsanación del defecto así como las posibilidades para ello.

legitimación activa del denunciante en expediente sancionador "a fin de evitar que la potestad sancionadora de la Administración se pueda convertir en una mera disputa entre personas privadas", pero a continuación, reconoce que la vinculación que tiene el actor con el lugar donde se produjo el vertido (y que se deduce del hecho de ser nacido en Valdelateja y de haber dado repetidamente como lugar de notificaciones ese mismo pueblo, tal como se deduce del expediente administrativo) serían datos suficientes para afirmar su legitimación no para solicitar una mayor sanción sino para pedir el cese del vertido". Cierto es que en este supuesto que se comenta, la Administración ya había ordenado el cese del vertido por lo que la reclamación del actor quedó limitada a incrementar la sanción a la entidad ya sancionada, petición para la que el Tribunal no aprecia el interés determinante de la legitimación en los términos que han sido expuestos.

III. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA.

"En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y mejora de su calidad". Con este triple enunciado se presenta el artículo II-97 integrado en los llamados derechos fundamentales de solidaridad (artículos II-87 a II 98), del Título IV, Parte II que consagra "Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión" en el Tratado por el que se establece la Constitución para Europa[20].

Centrando nuestra atención en el análisis del acceso a la jurisdicción para la defensa del medio ambiente, lo primero que debe destacarse es su proclamación en la Norma constitucional como principio y no como derecho fundamental, configuración que ha sido destacada por diversos autores cuando han tenido ocasión de acercarse al análisis del articulado de la Carta de Derechos Fundamentales. De esa forma señala ORDOÑEZ SOLÍS que "no se ha atrevido a consagrar directamente un derecho fundamental a la protección del medio ambiente sino que, más simplemente, el artículo II-97 enuncia de modo un tanto alambicado un principio transversal de protección del

[20] Ampliamente sobre la protección del medio ambiente como política comunitaria en RIECHENBERG, "La constitución Europea y el medio ambiente" en *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro II, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, págs. 1339 y ss.

medio ambiente"[21]. Y más contundente se muestra NAVAS CASTILLO al subrayar que con esta configuración como principio informador, la Constitución Europea "ha perdido la oportunidad de situarse en la vanguardia de los textos internacionales en materia de protección de derechos humanos"[22].

La relación de esta configuración con las Disposiciones generales que rigen la interpretación y aplicación de la Carta nos lleva a destacar tres consecuencias que resultan determinantes para recabar la tutela judicial ya que, de conformidad con el artículo II-112, las disposiciones que contengan principios:

1) Podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen Derecho de la Unión en el ejercicio de sus competencias respectivas
2) Sólo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos
3) En la medida en que la presenta Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho convenio

En relación a esta última previsión, señala NAVAS CASTILLO que se trata de una "cláusula trasversal que obliga a ponderar entre el Derecho Comunitario y el Convenio europeo de Derechos Humanos, para aplicar el estándar más elevado, lo que sin duda, refuerza el nivel de protección del derecho medio ambiente aunque sea de manera indirecta"[23]. En ese sentido debe recordarse finalmente que la importancia del derecho al medio ambiente ha sido puesta de relieve por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que ha declarado que, en determinados casos de especial gravedad, los daños ambientales pueden llegar a vulnerar el derecho de una persona a su vida personal y familiar, declarado por el artículo 8 del Convenio de Roma (Sentencias del TEDH

[21] ORDOÑEZ SOLÍS, La protección judicial de los derechos fundamentales de solidaridad, Comares, Granada, 2006, pág. 104.
[22] NAVAS CASTILLO, "La protección del medio ambiente", en *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro II, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, pág. 1379.
[23] NAVAS CASTILLO, ibídem, pág. 1381

Powell y Rainer, c. Reino Unido, 21 de febrero de 1990, y López Ostra, c. España, 9 de diciembre de 1994)