

[Página Principal](#) > ... > [Sus Derechos](#) > [Acceso a La Justicia En Materia de Medio Ambiente](#) > Acceso a la justicia que no entre en el ámbito de aplicación de la evaluación del impacto ambiental (EIA), la Directiva sobre las emisiones industriales, el acceso a info

Acceso a la justicia que no entre en el ámbito de aplicación de la evaluación del impacto ambiental (EIA), la Directiva sobre las emisiones industriales, el acceso a info

1.1. Decisiones, acciones u omisiones relacionadas con actividades específicas que entran en el ámbito de aplicación de la legislación ambiental de la UE, pero no entran en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental (EIA) ni de la Directiva sobre las emisiones industriales[1]

1) ¿Cuáles son las normas legales en materia de legitimación aplicables a los particulares y las ONG que deseen a) solicitar una revisión administrativa y b) interponer un recurso ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con los procedimientos seguidos para adoptar la decisión, acción u omisión y el contenido de esta (en particular, las condiciones que deben cumplirse y los plazos aplicables a la presentación del recurso)? ¿Cómo de efectivo es el nivel de acceso a los órganos jurisdiccionales nacionales, habida cuenta de la jurisprudencia del TJUE y de la jurisprudencia nacional conexa, en su caso?

La principal ley que regula el acceso a la justicia en materia de medio ambiente es la Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Ley Aarhus). El Título IV de esta Ley está dedicado al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos ambientales. Además, para los procedimientos judiciales en defensa del medio ambiente se aplican las siguientes leyes:

- Ley 29/1998, de 13 de julio, del Procedimiento Contencioso-Administrativo.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En la jurisdicción administrativa antes de acudir a un juzgado o tribunal en muchas ocasiones es necesario instar una revisión administrativa. La ley que regula el procedimiento de revisión administrativa es la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Para interponer un recurso administrativo la condición es ser parte interesada o afectada, tal y como establece el artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y la Ley Aarhus. El plazo es de un mes desde que se notificó o publicó el acto o la resolución administrativa, o se produjo la omisión. Cuando el procedimiento administrativo ha sido iniciado por un interesado y la administración no emite una resolución en plazo, entra en juego el "silencio administrativo", entonces no hay plazo para interponer un recurso administrativo (Art. 122, Ley del Procedimiento Administrativo Común).

Para la revisión judicial, el plazo es de dos meses desde la notificación o publicación de la resolución o acto administrativo impugnado. Si la administración no ha dictado una resolución, el plazo es de seis meses desde la fecha en que debería haberse dictado la resolución.

Tras la ratificación por parte de España del Convenio de Aarhus y la aprobación de la Ley Aarhus, el derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente resulta efectivo y se respeta. El único problema que queda es la falta de una *actio popularis* general para las personas físicas. La *actio popularis* existente sólo se aplica a las ONG que cumplen con criterios específicos. A la luz del marco legal español, la doctrina de la legitimación para la protección del medio ambiente del TJUE ya no es muy relevante.

2) ¿Qué alcance tienen la revisión administrativa (si procede) y el control judicial (si procede)? ¿Abarcan la base jurídica procesal y sustantiva?

El ámbito de la revisión administrativa incluye cuestiones de procedimiento y de fondo y puede abarcar no sólo las cuestiones alegadas por los interesados, sino también las cuestiones que aprecie de oficio el órgano que resuelva el recurso administrativo. La decisión del recurso administrativo tiene que ser coherente con las peticiones del recurrente (art. 119.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común).

Los jueces o tribunales de primera instancia pueden revisar la legalidad procesal y sustantiva de las decisiones administrativas en materia ambiental basándose en las solicitudes realizadas por el demandante y el demandado en la demanda y en la contestación a la demanda, respectivamente. Los jueces y tribunales sólo pueden revisar lo que el demandante y el demandado solicitan en su demanda y contestación (art. 33, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Sin embargo, en los recursos contencioso-administrativos si el juez o tribunal considera que la cuestión a juzgar no fue debidamente entendida por las partes porque en apariencia había otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, puede pedir a las partes que presenten alegaciones.

Además, los órganos judiciales españoles no pueden adoptar ninguna decisión que entre en el ámbito de discrecionalidad de la Administración Pública, y que pueda suponer una sustitución de su actividad (en base al principio de separación de los poderes judicial, ejecutivo y legislativo).

3) Antes de presentar un recurso, ¿es obligatorio agotar los procedimientos de revisión administrativa antes de recurrir a los procedimientos de control judicial?

Sí, existe la obligación de agotar la vía administrativa cuando la decisión (resolución), acto u omisión administrativa no pone fin a la vía administrativa. La decisión, acto u omisión administrativa que pone fin a la vía administrativa son:

- Las resoluciones de los recursos de alzada.
- Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
- La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.
- La resolución en ciertos procedimientos complementarios en materia sancionadora.
- Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

4) ¿Es necesario participar en la fase de consulta pública del procedimiento administrativo (formular observaciones, intervenir en la vista, etc.) para tener legitimación ante los órganos jurisdiccionales nacionales?

No. Según la Ley de Aarhus, las ONG que cumplan determinados criterios^[2] pueden ejercer la *actio popularis*. Por lo tanto, estas entidades no están obligadas a participar en la fase de información pública ni a formular observaciones. Además, en los casos en que no es posible la *actio popularis*, la regla es que para tener legitimación en el procedimiento contencioso-administrativo, el demandante debe mostrar un interés. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la legitimación está más vinculada al concepto de interés que al de participación en el procedimiento administrativo. Por ello, una vez que el demandante prueba un interés, no es necesario probar la participación en el procedimiento administrativo.

5) ¿Hay algún fundamento de derecho o argumento que no pueda presentarse en la fase de control judicial?

No, no los hay. Incluso es posible aportar nuevos motivos/argumentos que no se utilizaron durante la fase de revisión administrativa.

6) ¿Cómo se aplica en la jurisdicción nacional el requisito de que los procedimientos sean justos y equitativos?

El artículo 24 de la Constitución Española recoge como derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que implica un proceso justo y equitativo (derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos). Este derecho incluye el derecho a un proceso con todas las garantías y el derecho a un proceso con la imparcialidad de los jueces.

7) ¿Cómo implementa la legislación nacional la noción de «celeridad»?

El derecho a la "tutela judicial efectiva" del artículo 24 de la Constitución Española implica también el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y a obtener una sentencia y su ejecución en un plazo razonable. Sin embargo, muchas veces los procedimientos judiciales en materia de medio ambiente son demasiado largos y cuando se dicta una sentencia ya se ha producido el daño.

8) ¿Existe la posibilidad de solicitar medidas cautelares? En caso afirmativo, ¿qué requisitos procesales deben cumplirse para poder hacerlo? Además de las disposiciones nacionales de carácter general, ¿existen normas particulares aplicables a cada sector?

En la jurisdicción española, existen medidas cautelares para los procedimientos ambientales. Si la impugnación se realiza a través de la revisión administrativa, el órgano competente para resolver dicha revisión puede suspender, de oficio o tras la solicitud del recurrente la resolución administrativa recurrida. El órgano competente ha de tener en cuenta y ponderar de forma razonada los perjuicios que la ejecución de la resolución recurrida pueda causar al interés público o a un tercero frente a los perjuicios que esa ejecución pueda causar al reclamante. A partir de ahí, la suspensión puede producirse cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

1. su ejecución puede causar daños que no pueden repararse, o ser de muy difícil reparación.
2. el recurso contra la resolución administrativa se basa en la violación de derechos fundamentales, lo que convierte el acto en nulo.

En los recursos contencioso-administrativos, el juez o el tribunal pueden ordenar que se detenga la aplicación del plan impugnado. Las medidas cautelares (previstas en los artículos 129-136 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) pueden solicitarse en cualquier fase del procedimiento judicial y no se establece ningún requisito procesal para poder acogerse a ellas.

No existen reglas especiales aplicables a cada sector aparte de las disposiciones generales en esta materia.

9) ¿Qué normas de costas se aplican a la presentación de recursos respecto del acceso a la justicia en estos ámbitos? ¿A qué consecuencias puede enfrentarse la parte perdedora en un asunto ante un órgano jurisdiccional? ¿Qué salvaguardias existen para garantizar que las costas no sean prohibitivas? ¿Incluyen estas una referencia legal expresa al requisito de que las costas no deben ser prohibitivas?

En virtud de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, los honorarios de los abogados y otros profesionales están liberalizados por lo que los colegios de abogados y otras asociaciones profesionales no pueden imponer precios mínimos ni máximos por los servicios prestados por estos profesionales. No existe una norma sobre el coste.

En España se aplica el principio de que la parte perdedora paga (véase la respuesta en el apartado 1.7.3.6)). La consecuencia en este caso es que dicha parte tendrá que pagar la cantidad impuesta por el tribunal tras un procedimiento impulsado por el secretario judicial para fijar los costes de los abogados y peritos así como las tasas judiciales. Este procedimiento está previsto en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (arts. 241-246).

La palabra "prohibitivo" es muy subjetiva ya que depende de la situación económica del perdedor. No existen salvaguardas para evitar que el coste sea prohibitivo por lo que la mejor alternativa para las ONG que pueden ejercer la *actio popularis* es solicitar la asistencia jurídica gratuita ya que es un derecho previsto en la Ley Aarhus. No hay ninguna referencia legal expresa a la exigencia de que los costes no sean prohibitivos. Sin embargo, al estar recogido en el Convenio de Aarhus y formar este parte del ordenamiento jurídico español, este requisito ha de ser respetado.

1.2. Decisiones, acciones u omisiones relacionadas con los procedimientos administrativos que deben seguirse para cumplir con la legislación nacional de implementación de la Directiva 2001/42/CE sobre la evaluación

estratégica medioambiental[3]

1) ¿Cuáles son las normas legales en materia de legitimación aplicables a los particulares y las ONG que deseen a) solicitar una revisión administrativa y b) interponer un recurso ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con los procedimientos seguidos para adoptar la decisión, acción u omisión (en particular, las condiciones que deben cumplirse y los plazos aplicables a la presentación del recurso)? ¿Cómo de efectivo es el nivel de acceso a los órganos jurisdiccionales nacionales, habida cuenta de la jurisprudencia del TJUE y de la jurisprudencia nacional conexas, en su caso?

La principal ley que regula el acceso a la justicia en materia de medio ambiente es la Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Ley Aarhus). El Título IV de esta Ley está dedicado al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos ambientales. Además, para los procedimientos judiciales en defensa del medio ambiente se aplican las siguientes leyes:

- Ley 29/1998, de 13 de julio, del Procedimiento Contencioso-Administrativo.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En la jurisdicción administrativa antes de acudir a un juzgado o tribunal en muchas ocasiones es necesario instar una revisión administrativa. La ley que regula el procedimiento de revisión administrativa es la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Para interponer un recurso administrativo la condición es ser parte interesada o afectada, tal y como establece el artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y la Ley Aarhus. El plazo es de un mes desde que se notificó o publicó el acto o la resolución administrativa, o se produjo la omisión. Cuando el procedimiento administrativo ha sido iniciado por un interesado y la administración no emite una resolución en plazo, entra en juego el "silencio administrativo", entonces no hay plazo para interponer un recurso administrativo (Art. 122, Ley del Procedimiento Administrativo Común).

Para la revisión judicial, el plazo es de dos meses desde la notificación o publicación de la resolución o acto administrativo impugnado. Si la administración no ha dictado una resolución, el plazo es de seis meses desde la fecha en que debería haberse dictado la resolución.

Tras la ratificación por parte de España del Convenio de Aarhus y la aprobación de la Ley Aarhus, el derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente resulta efectivo y se respeta. El único problema que queda es la falta de una *actio popularis* general para las personas físicas. La *actio popularis* existente sólo se aplica a las ONG que cumplen con criterios específicos. A la luz del marco legal español, la doctrina de la legitimación para la protección del medio ambiente del TJUE ya no es muy relevante.

2) ¿Qué alcance tienen la revisión administrativa (si procede) y el control judicial (si procede)? ¿Abarcan la base jurídica procesal y sustantiva?

El ámbito de la revisión administrativa incluye cuestiones de procedimiento y de fondo y puede abarcar no sólo las cuestiones alegadas por los interesados, sino también las cuestiones que aprecie de oficio el órgano que resuelva el recurso administrativo. La decisión del recurso administrativo tiene que ser coherente con las peticiones del recurrente (art. 119.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común).

Los jueces o tribunales de primera instancia pueden revisar la legalidad procesal y sustantiva de las decisiones relativas a un procedimiento de EAE basándose en las solicitudes realizadas por el demandante y el demandado en la demanda y en la contestación a la demanda, respectivamente. Los jueces y tribunales sólo pueden revisar lo que el demandante y el demandado solicitan en su demanda y contestación (art. 33, Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Sin embargo, en los recursos contencioso-administrativos si el juez o tribunal considera que la cuestión a juzgar no fue debidamente entendida por las partes porque en apariencia había otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, puede pedir a las partes que presenten alegaciones.

Además, los órganos judiciales españoles no pueden adoptar ninguna decisión que entre en el ámbito de discrecionalidad de la Administración Pública, y que pueda suponer una sustitución de su actividad (en base al principio de separación de los poderes judicial, ejecutivo y legislativo).

3) Antes de presentar un recurso, ¿es obligatorio agotar los procedimientos de revisión administrativa antes de recurrir a los procedimientos de control judicial?

Sí, existe la obligación de agotar la vía administrativa cuando la decisión (resolución), acto u omisión administrativa no pone fin a la vía administrativa. La decisión, acto u omisión administrativa que pone fin a la vía administrativa son:

- Las resoluciones de los recursos de alzada.
- Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
- La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.
- La resolución en ciertos procedimientos complementarios en materia sancionadora.
- Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

4) ¿Es necesario participar en la fase de consulta pública del procedimiento administrativo (formular observaciones, intervenir en la vista, etc.) para tener legitimación ante los órganos jurisdiccionales nacionales?

No. Según la Ley de Aarhus, las ONG que cumplan determinados criterios^[4] pueden ejercer la *actio popularis*. Por lo tanto, estas entidades no están obligadas a participar en la fase de consulta pública del procedimiento de EAE, ni a formular observaciones ni a participar en el período de información pública. Según la Ley de Evaluación Ambiental hay dos oportunidades para que el público haga comentarios en un procedimiento de EAE. En la primera, es el público interesado el que puede presentar comentarios al documento de alcance del informe ambiental en un plazo de 45 días. La segunda oportunidad de presentar comentarios está abierta al público en general y también al público interesado y tiene lugar una vez que el promotor ha preparado el proyecto de informe ambiental, entonces el órgano sustantivo abre esta consulta por un período de 45 días.

Además, en los casos en que no es posible la *actio popularis*, la regla es que para tener legitimación en el procedimiento contencioso-administrativo, el demandante debe mostrar un interés. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la legitimación está más vinculada al concepto de interés que al de participación en el procedimiento administrativo. Por ello, una vez que el demandante prueba un interés, no es necesario probar la participación en el procedimiento administrativo.

5) ¿Existe la posibilidad de solicitar medidas cautelares? En caso afirmativo ¿qué requisitos procesales deben cumplirse para poder hacerlo? Además de las disposiciones nacionales de carácter general, ¿existen normas particulares aplicables a cada sector?

No hay normas especiales aplicables a los procedimientos de EAE, aparte de las disposiciones generales.

En la jurisdicción española, existen medidas cautelares para los procedimientos ambientales, incluidos los procedimientos de planes y programas ambientales. Si la impugnación se realiza a través de la revisión administrativa, el órgano competente para resolver dicha revisión puede suspender, de oficio o tras la solicitud del recurrente, el plan o programa impugnado. El órgano competente ha de tener en cuenta y ponderar de forma razonada los perjuicios que la ejecución del plan o programa recurrido pueda causar al interés público o a un tercero frente a los perjuicios que esa ejecución pueda causar al reclamante. A partir de ahí, la suspensión puede producirse cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

1. la ejecución del plan o programa puede causar daños que no pueden repararse, o ser de muy difícil reparación.
2. el recurso contra el plan o programa se basa en la violación de derechos fundamentales, lo que convierte el acto en nulo.

En los recursos contencioso-administrativos, el juez o el tribunal pueden ordenar que se detenga la aplicación del plan impugnado. Las medidas cautelares (previstas en los artículos 129-136 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) pueden solicitarse en cualquier fase del procedimiento judicial y no se establece ningún requisito procesal para poder acogerse a ellas.

6) ¿Qué normas de costas se aplican a la presentación de recursos respecto del acceso a la justicia en estos ámbitos? ¿A qué consecuencias puede enfrentarse la parte perdedora en un asunto ante un órgano jurisdiccional? ¿Qué salvaguardias existen para garantizar que las costas no sean prohibitivas? ¿Incluyen estas una referencia legal expresa al requisito de que las costas no deben ser prohibitivas?

En virtud de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, los honorarios de los abogados y otros profesionales están liberalizados por lo que los colegios de abogados y otras asociaciones profesionales no pueden imponer precios mínimos ni máximos por los servicios prestados por estos profesionales. No existe una norma sobre el coste.

En España se aplica el principio de que la parte perdedora paga (véase la respuesta en el apartado 1.7.3.6)). La consecuencia en este caso es que dicha parte tendrá que pagar la cantidad impuesta por el tribunal tras un procedimiento impulsado por el secretario judicial para fijar los costes de los abogados y peritos así como las tasas judiciales. Este procedimiento está previsto en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (arts. 241-246).

La palabra "prohibitivo" es muy subjetiva ya que depende de la situación económica del perdedor. No existen salvaguardas para evitar que el coste sea prohibitivo por lo que la mejor alternativa para las ONG que pueden ejercer la *actio popularis* es solicitar la asistencia jurídica gratuita ya que es un derecho previsto en la Ley Aarhus. No hay ninguna referencia legal expresa a la exigencia de que los costes no sean prohibitivos. Sin embargo, al estar recogido en el Convenio de Aarhus y formar este parte del ordenamiento jurídico español, este requisito ha de ser respetado.

1.3. Decisiones, acciones u omisiones relacionadas con los procedimientos administrativos que deben seguirse para cumplir con los requisitos de participación pública previstos en el artículo 7 del Convenio de Aarhus en el caso de los planes y los programas que no deben someterse a los procedimientos establecidos en la Directiva 2001/42/CE sobre la evaluación estratégica medioambiental[5]

1) ¿Cuáles son las normas legales en materia de legitimación aplicables a los particulares y las ONG que deseen a) solicitar una revisión administrativa y b) interponer un recurso ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con los procedimientos seguidos para adoptar la decisión, acción u omisión (en particular, las condiciones que deben cumplirse y los plazos aplicables a la presentación del recurso)? ¿Cómo de efectivo es el nivel de acceso a los órganos jurisdiccionales nacionales, habida cuenta de la jurisprudencia del TJUE y de la jurisprudencia nacional conexas, en su caso?

El artículo 17 de la Ley de Aarhus exige que se lleven a cabo procedimientos de participación pública para los planes y programas sobre residuos, pilas, calidad del aire, envases y residuos de envases, entre otros. Así, cuando estos procedimientos no se llevan a cabo o se realizan violando los requisitos de dichos procedimientos previstos en la Ley Aarhus, las decisiones, actos u omisiones al respecto pueden ser impugnados.

La principal ley que regula el acceso a la justicia en materia de medio ambiente es la Ley Aarhus. El Título IV de esta Ley está dedicado al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos ambientales. Además, para los procedimientos judiciales en defensa del medio ambiente se aplican las siguientes leyes que también son de aplicación a esos planes y programas:

- Ley 29/1998, de 13 de julio, del Procedimiento Contencioso-Administrativo.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En la jurisdicción administrativa antes de acudir a un juzgado o tribunal en muchas ocasiones es necesario instar una revisión administrativa. La ley que regula el procedimiento de revisión administrativa es la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Para interponer un recurso administrativo la condición es ser parte interesada o afectada, tal y como establece el

artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y la Ley Aarhus. El plazo es de un mes desde que se notificó o publicó el acto o la resolución administrativa, o se produjo la omisión. Cuando el procedimiento administrativo ha sido iniciado por un interesado y la administración no emite una resolución en plazo, entra en juego el "silencio administrativo", entonces no hay plazo para interponer un recurso administrativo (Art. 122, Ley del Procedimiento Administrativo Común).

Para la revisión judicial, el plazo es de dos meses desde la notificación o publicación de la resolución o acto administrativo impugnado. Si la administración no ha dictado una resolución, el plazo es de seis meses desde la fecha en que debería haberse dictado la resolución.

Tras la ratificación por parte de España del Convenio de Aarhus y la aprobación de la Ley Aarhus, el derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente resulta efectivo y se respeta. El único problema que queda es la falta de una *actio popularis* general para las personas físicas. La *actio popularis* existente sólo se aplica a las ONG que cumplen con criterios específicos. A la luz del marco legal español, la doctrina de la legitimación para la protección del medio ambiente del TJUE ya no es muy relevante.

2) ¿Qué alcance tienen la revisión administrativa (si procede) y el control judicial (si procede)? ¿Abarcan la base jurídica procesal y sustantiva?

El ámbito de la revisión administrativa en el caso de esos planes y programas incluye cuestiones de procedimiento y de fondo y puede abarcar no sólo las cuestiones alegadas por los interesados, sino también las cuestiones que aprecie de oficio el órgano que resuelva el recurso administrativo. La decisión del recurso administrativo tiene que ser coherente con las peticiones del recurrente (art. 119.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común).

Los jueces o tribunales de primera instancia pueden revisar la legalidad procesal y sustantiva de las decisiones sobre esos planes o programas basándose en las solicitudes realizadas por el demandante y el demandado en la demanda y en la contestación a la demanda, respectivamente. Los jueces y tribunales sólo pueden revisar lo que el demandante y el demandado solicitan en su demanda y contestación (art. 33, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Sin embargo, en los recursos contencioso-administrativos si el juez o tribunal considera que la cuestión a juzgar no fue debidamente entendida por las partes porque en apariencia había otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, puede pedir a las partes que presenten alegaciones.

Además, los órganos judiciales españoles no pueden adoptar ninguna decisión que invada el ámbito de discrecionalidad de la Administración Pública, y que pueda suponer una sustitución de su actividad (en base al principio de separación de los poderes judicial, ejecutivo y legislativo).

3) Antes de presentar un recurso, ¿es obligatorio agotar los procedimientos de revisión administrativa antes de recurrir a los procedimientos de control judicial?

Sí, existe la obligación de agotar la vía administrativa cuando la decisión (resolución), acto u omisión administrativa no pone fin a la vía administrativa. La decisión, acto u omisión administrativa que pone fin a la vía administrativa son:

- Las resoluciones de los recursos de alzada.
- Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
- La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.
- La resolución en ciertos procedimientos complementarios en materia sancionadora.
- Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

4) ¿Es necesario participar en la fase de consulta pública del procedimiento administrativo (formular observaciones, intervenir en la vista, etc.) para tener legitimación ante los órganos jurisdiccionales nacionales?

De conformidad con la Ley de Aarhus, las ONG que cumplan determinados criterios^[6] pueden ejercer la *actio popularis*. Por lo tanto, estas entidades no están obligadas a participar en la fase de consulta pública para la elaboración de dichos planes o programas, ni a formular observaciones ni a participar en el período de información

pública.

Además, en los casos en que no es posible la *actio popularis*, la regla es que para tener legitimación en el procedimiento contencioso-administrativo, el demandante debe mostrar un interés. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la legitimación está más vinculada al concepto de interés que al de participación en el procedimiento administrativo. Por ello, una vez que el demandante prueba un interés, no es necesario probar la participación en el procedimiento administrativo.

5) ¿Existe la posibilidad de solicitar medidas cautelares? En caso afirmativo ¿qué requisitos procesales deben cumplirse para poder hacerlo? Además de las disposiciones nacionales de carácter general, ¿existen normas particulares aplicables a cada sector?

No existen reglas especiales aplicables a los planes relativos al medio ambiente.

En la jurisdicción española, existen medidas cautelares para los procedimientos ambientales, incluidos los procedimientos de dichos planes y programas. Si la impugnación se realiza a través de la revisión administrativa, el órgano competente para resolver dicha revisión puede suspender, de oficio o tras la solicitud del recurrente, el plan o programa impugnado. El órgano competente ha de tener en cuenta y ponderar de forma razonada los perjuicios que la ejecución del plan o programa recurrido pueda causar al interés público o a un tercero frente a los perjuicios que esa ejecución pueda causar al reclamante. A partir de ahí, la suspensión puede producirse cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

1. la ejecución del plan o programa puede causar daños que no pueden repararse, o ser de muy difícil reparación.
2. el recurso contra el plan o programa se basa en la violación de derechos fundamentales, lo que convierte el acto en nulo.

En los recursos contencioso-administrativos, el juez o el tribunal pueden ordenar que se detenga la aplicación del plan impugnado. Las medidas cautelares (previstas en los artículos 129-136 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) pueden solicitarse en cualquier fase del procedimiento judicial y no se establece ningún requisito procesal para poder acogerse a ellas.

6) ¿Qué normas de costas se aplican a la presentación de recursos respecto del acceso a la justicia en estos ámbitos? ¿A qué consecuencias puede enfrentarse la parte perdedora en un asunto ante un órgano jurisdiccional? ¿Qué salvaguardias existen para garantizar que las costas no sean prohibitivas? ¿Incluyen estas una referencia legal expresa al requisito de que las costas no deben ser prohibitivas?

En virtud de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, los honorarios de los abogados y otros profesionales están liberalizados por lo que los colegios de abogados y otras asociaciones profesionales no pueden imponer precios mínimos ni máximos por los servicios prestados por estos profesionales. No existe una norma sobre el coste.

En España se aplica el principio de que la parte perdedora paga (véase la respuesta en el apartado 1.7.3.6)). La consecuencia en este caso es que dicha parte tendrá que pagar la cantidad impuesta por el tribunal tras un procedimiento impulsado por el secretario judicial para fijar los costes de los abogados y peritos así como las tasas judiciales. Este procedimiento está previsto en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (arts. 241-246).

La palabra "prohibitivo" es muy subjetiva ya que depende de la situación económica del perdedor. No existen salvaguardas para evitar que el coste sea prohibitivo por lo que la mejor alternativa para las ONG que pueden ejercer la *actio popularis* es solicitar la asistencia jurídica gratuita ya que es un derecho previsto en la Ley Aarhus. No hay ninguna referencia legal expresa a la exigencia de que los costes no sean prohibitivos. Sin embargo, al estar recogido en el Convenio de Aarhus y formar parte del ordenamiento jurídico español, este requisito ha de ser respetado.

1.4. Decisiones, acciones u omisiones también relacionadas con los planes y

programas que deben prepararse conforme a la legislación ambiental de la UE [7]

1) ¿Cuáles son las normas legales en materia de legitimación aplicables a los particulares y las ONG que deseen a) solicitar una revisión administrativa y b) interponer un recurso ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con el contenido del plan (en particular, las condiciones que deben cumplirse y los plazos aplicables a la presentación del recurso)? ¿Cómo de efectivo es el nivel de acceso a los órganos jurisdiccionales nacionales, habida cuenta de la jurisprudencia del TJUE y de la jurisprudencia nacional conexa, en su caso?

La principal ley que regula el acceso a la justicia en materia de medio ambiente es la Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Ley Aarhus). El Título IV de esta Ley está dedicado al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos ambientales. Además, para los procedimientos judiciales en defensa del medio ambiente se aplican las siguientes leyes:

- Ley 29/1998, de 13 de julio, del Procedimiento Contencioso-Administrativo.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En la jurisdicción administrativa antes de acudir a un juzgado o tribunal en muchas ocasiones es necesario instar una revisión administrativa. La ley que regula el procedimiento de revisión administrativa es la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Para interponer un recurso administrativo la condición es ser parte interesada o afectada, tal y como establece el artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y la Ley Aarhus. El plazo es de un mes desde que se notificó o publicó el acto o la resolución administrativa, o se produjo la omisión. Cuando el procedimiento administrativo ha sido iniciado por un interesado y la administración no emite una resolución en plazo, entra en juego el "silencio administrativo", entonces no hay plazo para interponer un recurso administrativo (Art. 122, Ley del Procedimiento Administrativo Común).

Para la revisión judicial, el plazo es de dos meses desde la notificación o publicación de la resolución o acto administrativo impugnado. Si la administración no ha dictado una resolución, el plazo es de seis meses desde la fecha en que debería haberse dictado la resolución.

Tras la ratificación por parte de España del Convenio de Aarhus y la aprobación de la Ley Aarhus, el derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente resulta efectivo y se respeta. El único problema que queda es la falta de una *actio popularis* general para las personas físicas. La *actio popularis* existente sólo se aplica a las ONG que cumplen con criterios específicos. A la luz del marco legal español, la doctrina de la legitimación para la protección del medio ambiente del TJUE ya no es muy relevante.

2) ¿La forma en que se adopte el plan o el programa supone alguna diferencia en términos de legitimación (véase también la sección 2.5)?

Sí, existen diferencias en términos de legitimación.

El recurso administrativo (artículo 112.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común) y el recurso contencioso-administrativo (artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) pueden ser interpuestos por los interesados en los términos del artículo 4 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común y por las ONG que puedan ejercer la *actio popularis* cuando el plan haya sido adoptado por un acto administrativo. Si el plan o programa ha sido adoptado por un acto normativo -un Real Decreto cuando es de ámbito estatal o un Decreto de ámbito autonómico o una ordenanza de ámbito municipal-, sólo puede ser impugnado por vía judicial (artículos 112.3, Ley del Procedimiento Administrativo Común y artículo 1, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) por quienes tengan legitimación.

Si el plan o programa se ha adoptado mediante un acto legislativo -es decir, una ley o un decreto ley- debe impugnarse a través del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional español. Esta impugnación debe basarse en la violación de las disposiciones constitucionales. La legitimación para esta revisión se limita a (Artículo 32, Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional[8]):

1. El Presidente del Gobierno
2. El Defensor del Pueblo.
3. 50 miembros del Congreso de los Diputados.
4. 50 senadores.

Si el plan o programa aprobado por Ley puede afectar al ámbito de una Comunidad Autónoma, la legitimación se extiende a los órganos colegiados del poder ejecutivo autonómico y a sus Asambleas u órganos parlamentarios si existe acuerdo para impugnarla.

Lo mismo ocurre con los planes o programas adoptados mediante Leyes de las Comunidades Autónomas.

Además, los jueces y tribunales pueden plantear de oficio o a instancia de parte en sede judicial una "cuestión de inconstitucionalidad" contra un plan o programa aprobado por un acto legislativo cuando el juez o tribunal considere que esa Ley es aplicable al caso y puede ser contraria a la Constitución Española (artículo 37, Ley del Tribunal Constitucional).

3) ¿Qué alcance tienen la revisión administrativa (si procede) y el control judicial (si procede)? ¿Abarcan la base jurídica procesal y sustantiva?

El ámbito de la revisión administrativa en el caso de esos planes y programas incluye cuestiones de procedimiento y de fondo y puede abarcar no sólo las cuestiones alegadas por los interesados, sino también las cuestiones que aprecie de oficio el órgano que resuelva el recurso administrativo. La decisión del recurso administrativo tiene que ser coherente con las peticiones del recurrente (art. 119.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común).

Los jueces o tribunales de primera instancia pueden revisar la legalidad procesal y sustantiva de las decisiones sobre esos planes o programas basándose en las solicitudes realizadas por el demandante y el demandado en la demanda y en la contestación a la demanda, respectivamente. Los jueces y tribunales sólo pueden revisar lo que el demandante y el demandado solicitan en su demanda y contestación (art. 33, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Sin embargo, en los recursos contencioso-administrativos si el juez o tribunal considera que la cuestión a juzgar no fue debidamente entendida por las partes porque en apariencia había otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, puede pedir a las partes que presenten alegaciones.

Además, los órganos judiciales españoles no pueden adoptar ninguna decisión que invada el ámbito de discrecionalidad de la Administración Pública, y que pueda suponer una sustitución de su actividad (en base al principio de separación de los poderes judicial, ejecutivo y legislativo).

4) Antes de presentar un recurso, ¿es obligatorio agotar los procedimientos de revisión administrativa antes de recurrir a los procedimientos de control judicial?

Sí, existe la obligación de agotar la vía administrativa cuando la decisión (resolución), acto u omisión administrativa no pone fin a la vía administrativa. La decisión, acto u omisión administrativa que pone fin a la vía administrativa son:

- Las resoluciones de los recursos de alzada.
- Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
- La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.
- La resolución en ciertos procedimientos complementarios en materia sancionadora.
- Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

5) ¿Es necesario participar en la fase de consulta pública del procedimiento administrativo (formular observaciones, intervenir en la vista, etc.) para tener legitimación ante los órganos jurisdiccionales nacionales?

De conformidad con la Ley de Aarhus, las ONG que cumplan determinados criterios^[9] pueden ejercer la *actio popularis*. Por lo tanto, estas entidades no están obligadas a participar en la fase de consulta pública para la elaboración de dichos planes o programas, ni a formular observaciones ni a participar en el período de información pública.

Además, en los casos en que no es posible la *actio popularis*, la regla es que para tener legitimación en el procedimiento contencioso-administrativo, el demandante debe mostrar un interés. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la legitimación está más vinculada al concepto de interés que al de participación en el procedimiento administrativo. Por ello, una vez que el demandante prueba un interés, no es necesario probar la participación en el procedimiento administrativo.

6) ¿Hay algún fundamento de derecho o argumento que no pueda presentarse (no sea aceptado) durante la fase de control judicial?

No, no los hay. Incluso es posible aportar nuevos motivos/argumentos que no se utilizaron durante la fase de revisión administrativa.

7) ¿Cómo se aplica en la jurisdicción nacional el requisito de que los procedimientos sean justos y equitativos?

El artículo 24 de la Constitución Española recoge como derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que implica un proceso justo y equitativo (derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos). Este derecho incluye el derecho a un proceso con todas las garantías y el derecho a un proceso con la imparcialidad de los jueces.

8) ¿Cómo implementa la legislación nacional la noción de «celeridad»?

El derecho a la "tutela judicial efectiva" del artículo 24 de la Constitución Española implica también el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y a obtener una sentencia y su ejecución en un plazo razonable. Sin embargo, muchas veces los procedimientos judiciales en materia de medio ambiente como es el caso para dichos planes y programas son demasiado largos y cuando se dicta una sentencia ya se ha producido el daño.

9) ¿Existe la posibilidad de solicitar medidas cautelares? En caso afirmativo ¿qué requisitos procesales deben cumplirse para poder hacerlo? Además de las disposiciones nacionales de carácter general, ¿existen normas particulares aplicables a cada sector?

En la jurisdicción española, existen medidas cautelares para los procedimientos ambientales tales como los relativos a dichos planes y programas. Si la impugnación se realiza a través de la revisión administrativa, el órgano competente para resolver dicha revisión puede suspender, de oficio o tras la solicitud del recurrente la resolución administrativa recurrida. El órgano competente ha de tener en cuenta y ponderar de forma razonada los perjuicios que la ejecución de la resolución recurrida pueda causar al interés público o a un tercero frente a los perjuicios que esa ejecución pueda causar al reclamante. A partir de ahí, la suspensión puede producirse cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

1. su ejecución puede causar daños que no pueden repararse, o ser de muy difícil reparación.
2. el recurso contra la resolución administrativa se basa en la violación de derechos fundamentales, lo que convierte el acto en nulo.

En los recursos contencioso-administrativos, el juez o el tribunal pueden ordenar que se detenga la aplicación del plan impugnado. Las medidas cautelares (previstas en los artículos 129-136 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) pueden solicitarse en cualquier fase del procedimiento judicial y no se establece ningún requisito procesal para poder acogerse a ellas.

No existen reglas especiales que apliquen a cada sector.

10) ¿Qué normas de costas se aplican a la presentación de recursos respecto del acceso a la justicia en estos ámbitos? ¿A qué consecuencias puede enfrentarse la parte perdedora en un asunto ante un órgano jurisdiccional? ¿Qué salvaguardias existen para garantizar que las costas no sean prohibitivas? ¿Incluyen estas una referencia legal expresa al requisito de que las costas no deben ser prohibitivas?

En virtud de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, los honorarios de los abogados y otros profesionales están liberalizados por lo que los colegios de abogados y otras asociaciones profesionales no pueden imponer precios mínimos ni máximos por los servicios prestados por estos profesionales. No existe una norma sobre el coste.

En España se aplica el principio de que la parte perdedora paga (véase la respuesta en el apartado 1.7.3.6)). La

consecuencia en este caso es que dicha parte tendrá que pagar la cantidad impuesta por el tribunal tras un procedimiento impulsado por el secretario judicial para fijar los costes de los abogados y peritos así como las tasas judiciales. Este procedimiento está previsto en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (arts. 241-246).

La palabra "prohibitivo" es muy subjetiva ya que depende de la situación económica del perdedor. No existen salvaguardas para evitar que el coste sea prohibitivo por lo que la mejor alternativa para las ONG que pueden ejercer la actio popularis es solicitar la asistencia jurídica gratuita ya que es un derecho previsto en la Ley Aarhus. No hay ninguna referencia legal expresa a la exigencia de que los costes no sean prohibitivos. Sin embargo, al estar recogido en el Convenio de Aarhus y formar parte del ordenamiento jurídico español, este requisito ha de ser respetado.

1.5. Reglamentos de ejecución o instrumentos normativos jurídicamente vinculantes de aplicación general usados para implementar la legislación ambiental de la UE y los actos reglamentarios conexos de la Unión[10]

1) ¿Cuáles son las normas legales en materia de legitimación aplicables a los particulares y las ONG que deseen a) solicitar una revisión administrativa y b) interponer un recurso ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con el procedimiento seguido para adoptar la decisión, acción u omisión del acto reglamentario nacional o con su contenido (en particular, las condiciones que deben cumplirse y los plazos aplicables a la presentación del recurso)? ¿Cómo de efectivo es el nivel de acceso a los órganos jurisdiccionales nacionales, habida cuenta de la jurisprudencia del TJUE y de la jurisprudencia nacional conexas, en su caso?

La principal ley que regula el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incluyendo el acceso a la justicia ante leyes y reglamentos que transponen la legislación ambiental de la UE es la Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Ley Aarhus). El Título IV de esta Ley está dedicado al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos ambientales. Además, para los procedimientos judiciales para recurrir los actos normativos de carácter reglamentario que transponen la legislación de la UE en materia de medio ambiente se aplican las siguientes leyes:

- Ley 29/1998, de 13 de julio, del Procedimiento Contencioso-Administrativo.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En la jurisdicción administrativa antes de acudir a un juzgado o tribunal en muchas ocasiones es necesario instar una revisión administrativa. La ley que regula el procedimiento de revisión administrativa es la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- Law 29/1998, of 13 July, on the Administrative Judicial Procedure.
- Law 1/2000, of 7 January, on Civil Judicial Procedure.
- Royal Decree of 14 September of 1882 approving the Law on Criminal Judicial Procedure.

La legislación de la UE en materia Ambiental se transpone al ordenamiento español principalmente a través de:

1. Actos legislativos: Leyes adoptadas por las Cortes Generales, Decretos legislativos y Reales Decreto-Ley adoptados por el Consejo de Ministros. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, dicha legislación puede transponerse mediante Leyes adoptadas por las asambleas o parlamentos regionales, o Decretos Leyes adoptados por el gobierno regional.
2. Actos reglamentarios: Reales Decretos adoptados por el Consejo de Ministros u Órdenes Ministeriales adoptadas por el ministro competente. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, dicha legislación puede transponerse también mediante Decretos adoptados por el Presidente de la Comunidad Autónoma, o mediante órdenes o resoluciones del Consejero competente. A nivel municipal mediante una ordenanza municipal adoptada por la junta municipal de gobierno integrada por el alcalde y los concejales.

Las leyes no pueden impugnarse directamente ante un tribunal por las personas físicas o jurídicas. Las leyes solo pueden impugnarse a través del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Esta impugnación debe basarse en la violación de las disposiciones constitucionales. La legitimación para esta revisión se limita a

(Artículo 32, Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional[11]):

1. El Presidente del Gobierno.
2. El Defensor del Pueblo.
3. 50 miembros del Congreso de los Diputados.
4. 50 senadores.

En el caso de Leyes de ámbito estatal que afecten al ámbito de una Comunidad Autónoma, la legitimación se extiende a los órganos colegiados del poder ejecutivo autonómico y a sus Asambleas u órganos parlamentarios si existe acuerdo para impugnarla. Lo mismo es de aplicación a las Leyes adoptadas por los Parlamentos de la Comunidades Autónomas.

El plazo para impugnar una Ley o acto de carácter legislativo ante el Tribunal Constitucional es de 3 meses desde su publicación en el diario oficial. No obstante, cuando el control de inconstitucionalidad es interpuesto por el Presidente del Gobierno o por el ejecutivo o por los órganos de presidencia de las Comunidades Autónomas este plazo puede ser de 9 meses bajo ciertas condiciones.

Además, en el curso de un procedimiento contra un acto administrativo en el que se cuestione una Ley que transpone la legislación medioambiental de la UE, los jueces y tribunales pueden plantear de oficio o a instancia de parte en ese control judicial una "cuestión de inconstitucionalidad" cuando el juez o tribunal considere que esa Ley se aplica al caso y puede ser contraria a la Constitución española (artículo 37, Ley del Tribunal Constitucional).

Los actos de carácter reglamentario que transponen la legislación ambiental de la UE sólo pueden ser impugnados mediante recurso judicial (artículos 112.3 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común y artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) por el público interesado, que tiene legitimación en los términos del recurso contencioso-administrativo. El plazo para interponerlo es de dos meses desde la publicación del acto normativo impugnado en el diario oficial correspondiente.

Tras la ratificación por parte de España del Convenio de Aarhus y la aprobación de la Ley Aarhus el derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente es efectivo. El único problema que queda es la falta de una *actio popularis* general para las personas físicas. La *actio popularis* existente sólo se aplica a las ONG que cumplen con criterios específicos. A la luz del marco legal español, la doctrina de la legitimación para la protección del medio ambiente del TJUE ya no es muy relevante.

2) ¿Qué alcance tienen la revisión administrativa (si procede) y el control judicial (si procede)? ¿Abarcan la base jurídica procesal y sustantiva?

Los jueces o tribunales de primera instancia pueden revisar la legalidad procesal y sustantiva de los actos normativos de carácter reglamentario basándose en las solicitudes realizadas por el demandante y el demandado en la demanda y en la contestación a la demanda, respectivamente. Los jueces y tribunales sólo pueden revisar lo que el demandante y el demandado solicitan en su demanda y contestación (art. 33, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Sin embargo, en los recursos contencioso-administrativos si el juez o tribunal considera que la cuestión a juzgar no fue debidamente entendida por las partes porque en apariencia había otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, puede pedir a las partes que presenten alegaciones.

El juez o tribunal puede declarar el acto normativo contrario a Derecho y puede anular en su totalidad o parcialmente el acto normativo impugnado y puede ordenar su modificación.

En el caso de las impugnaciones contra actos legislativos si el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad del acto, ha de declarar igualmente la nulidad de ese acto y de aquellos otros a los que deba extenderse por existir conexiones, o resulte como consecuencia. El Tribunal Constitucional puede fundamentar la inconstitucionalidad en la infracción de cualquier disposición constitucional incluso aunque no se haya alegado en el procedimiento.

3) Antes de presentar un recurso, ¿es obligatorio agotar los procedimientos de revisión administrativa antes de recurrir a los procedimientos de control judicial?

Cuando se impugnan actos de naturaleza legislativa y reglamentaria, la revisión judicial es la única vía de recurso. Por lo tanto, no existe el requisito de agotar los procedimientos de revisión administrativa.

4) ¿Es necesario participar en la fase de consulta pública del procedimiento administrativo (formular observaciones, intervenir en la vista, etc.) para tener legitimación ante los órganos jurisdiccionales nacionales?

Para impugnar los actos de carácter legislativo o reglamentario que transponen la legislación medioambiental de la UE, no es necesario participar previamente en la consulta pública antes de la adopción de dichos actos para interponer un recurso judicial contra ellos.

5) ¿Existe la posibilidad de solicitar medidas cautelares? En caso afirmativo ¿qué requisitos procesales deben cumplirse para poder hacerlo? Además de las disposiciones nacionales de carácter general, ¿existen normas particulares aplicables a cada sector?

En España se pueden adoptar medidas cautelares en los procedimientos contra los actos de carácter reglamentario que transponen la legislación ambiental de la UE. Es en el escrito de interposición del recurso o en la demanda contra ese acto reglamentario que se presenta ante un juez o tribunal cuando hay que solicitar la medida cautelar o el requerimiento.

En las revisiones judiciales el juez o tribunal puede ordenar la paralización de la aplicación de los actos reglamentarios. En estos casos, el secretario judicial tiene que ordenar la publicación de dicha decisión.

No hay normas especiales aplicables cuando se solicitan medidas cautelares o provisionales en el curso de una revisión judicial de un acto de naturaleza reglamentaria que transpone la legislación medioambiental de la UE. Por lo tanto, se aplican los artículos 129-136 que prevén el procedimiento de medidas provisionales de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La admisión de un recurso de inconstitucionalidad no produce la suspensión de la aplicación de las disposiciones legales impugnadas. Sin embargo, se suspende de forma automática la entrada en vigor de una Ley cuando el Presidente del Gobierno lo presente contra una Ley o acto de carácter jurídico de una Comunidad Autónoma (artículo 30 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). No obstante, el Tribunal Constitucional debe ratificar o anular la suspensión en el plazo de cinco meses.

6) ¿Qué normas de costas se aplican a la presentación de recursos respecto del acceso a la justicia en estos ámbitos? ¿A qué consecuencias puede enfrentarse la parte perdedora en un asunto ante un órgano jurisdiccional? ¿Qué salvaguardias existen para garantizar que las costas no sean prohibitivas? ¿Incluyen estas una referencia legal expresa al requisito de que las costas no deben ser prohibitivas?

Los procedimientos ante el Tribunal Constitucional son gratuitos, incluido el recurso de inconstitucionalidad (artículo 95., Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Sin embargo, el Tribunal puede imponer las costas de un procedimiento a la parte o partes que sostengan alegaciones infundadas o cuando considere que hubo mala fe en el procedimiento o abuso de derecho. Además, el Tribunal Constitucional puede imponer en estos casos una multa que oscila entre los 600 y los 3.000 euros.

Para los casos contra actos de carácter reglamentario que transponen la legislación medioambiental de la UE, no hay normas sobre las costas. En base a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, los honorarios de los abogados y otros profesionales están liberalizados y los colegios de abogados y otras asociaciones profesionales no pueden imponer precios mínimos ni máximos por dicho tipo de servicios.

En España se aplica el principio de que la parte que pierde paga (véase la respuesta en el apartado 1.7.3.6)). La consecuencia en este caso es que la parte que pierde tendrá que pagar la cantidad impuesta por el tribunal tras un procedimiento impulsado por el secretario judicial para fijar los costes de los abogados y peritos así como las tasas judiciales. Este procedimiento está previsto en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (arts. 241-246).

La legislación española no contiene ninguna mención al requisito de que las costas no sean prohibitivas. Sin embargo, al estar recogido en el Convenio de Aarhus y formar éste parte del ordenamiento jurídico español, este requisito ha de ser respetado.

7) ¿Es posible interponer un recurso ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con cualquier acto

reglamentario de la UE conexo con miras a solicitar un pronunciamiento sobre su validez con arreglo al artículo 267 del TFUE? En caso afirmativo, ¿cómo?[12]

Es importante señalar de antemano que en España la decisión de plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE es una decisión que corresponde exclusivamente al juez o tribunal pero las partes en un procedimiento pueden solicitar al juez o tribunal que la plantee.

La impugnación de un acto reglamentario de la UE puede presentarse en el curso de un recurso contencioso-administrativo contra un acto administrativo o reglamentario que sea un acto de ejecución del acto reglamentario de la UE. Entonces, las partes pueden solicitar al juez o tribunal que presente dicha cuestión aunque, como se ha dicho, corresponde al juez decidir si lo hace o no. Normalmente, las partes pueden hacer dicha petición en su demanda o alegaciones en una parte del escrito llamada "otrosí". Cuando el juez o tribunal tiene dudas sobre la validez del acto reglamentario de la UE tiene que presentar la cuestión prejudicial.

[1]Esta categoría de asuntos refleja la jurisprudencia reciente del TJUE, como el asunto Protect, C-664/15 (EU:C:2017:987), o el asunto sobre el oso pardo eslovaco, C-240/09 (EU:C:2011:125), véase la [Comunicación C/2017/2616 de la Comisión](#), relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental, DO C 275 de 18.8.2017, p. 1.

[2] Estos criterios son:

1. Sus estatutos incluyen como objetivo de la asociación la protección del medio ambiente o de alguno de sus elementos.
2. La asociación debe estar legalmente constituida con al menos 2 años de antelación a la fecha en que se inicien las acciones; debe ser activa en la consecución de sus fines.
3. Una conexión geográfica (establecida en sus estatutos) con la zona afectada por el acto u omisión.

[3]La Directiva de EAE se refiere a los planes y programas. Estos también están cubiertos por el artículo 7 y el artículo 9(3) del Convenio de Aarhus.

[4] Estos criterios son:

1. Sus estatutos incluyen como objetivo de la asociación la protección del medio ambiente o de alguno de sus elementos.
2. La asociación debe estar legalmente constituida con al menos 2 años de antelación a la fecha en que se inicien las acciones; debe ser activa en la consecución de sus fines.
3. Una conexión geográfica (establecida en sus estatutos) con la zona afectada por el acto u omisión.

[5] Ver [decisión del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en el caso ACCC/C/2010/54](#) como ejemplo de un plan no sometido a EAE pero sujeto a participación del público de acuerdo con el Artículo 7 de dicho Convenio.

[6] Estos criterios son:

1. Sus estatutos incluyen como objetivo de la asociación la protección del medio ambiente o de alguno de sus elementos.
2. La asociación debe estar legalmente constituida con al menos 2 años de antelación a la fecha en que se inicien las acciones; debe ser activa en la consecución de sus fines.
3. Una conexión geográfica (establecida en sus estatutos) con la zona afectada por el acto u omisión.

[7]Éstos entran en el ámbito de aplicación tanto del artículo 7 como del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus. Véase también la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como el asunto C-237/97, Janecek y asuntos como Boxus y Solvay C-128/09-C-131/09 y C-182/10, mencionados en la Comunicación de la Comisión C/2017/2616 sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

[8]Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE núm. 239, de 05.10.1979).

[9] Estos criterios son:

1. Sus estatutos incluyen como objetivo de la asociación la protección del medio ambiente o de alguno de sus

elementos.

2. La asociación debe estar legalmente constituida con al menos 2 años de antelación a la fecha en que se inicien las acciones; debe ser activa en la consecución de sus fines.
3. Una conexión geográfica (establecida en sus estatutos) con la zona afectada por el acto u omisión.

[10] Tales actos están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 8 y del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus. Un ejemplo de tal acto se refiere a la decisión de la administración nacional que figura en el asunto C-281/16, *Vereniging Hoekschewaards Landschap*, ECLI:EU:C:2017:774.

[11] Ley Orgánica 2/1979, de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional (BOE num. 239, of 05.10.1979).

[12] Para consultar un ejemplo de dicho procedimiento prejudicial, véase el asunto C-281/16, *Vereniging Hoekschewaards Landschap*, ECLI:EU:C:2017:774.

■ Última actualización: 23/09/2025

El Estado miembro correspondiente realiza el mantenimiento de la versión de esta página en la lengua nacional. El correspondiente servicio de la Comisión Europea se encarga de las traducciones. Es posible que las traducciones aun no reflejen algunos de los cambios que la autoridad nacional competente haya hecho en la versión original. La Comisión Europea no asume ninguna responsabilidad con respecto a cualquier información o dato incluido o citado en este documento. Véase el aviso legal para las normas sobre derechos de autor aplicables en los Estados miembros responsables de esta página.