

Para obtener más información nacional sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, haga clic en uno de los enlaces siguientes:

**1. Acceso a la justicia en los Estados miembros**

**2. 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 (prevención y control integrados de la contaminación), el acceso a información ni la Directiva sobre responsabilidad medioambiental**

**3. Otras normas relevantes sobre las apelaciones, los recursos y el acceso a la justicia en cuestiones medioambientales**

Última actualización: 28/07/2021

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.

## Acceso a la justicia en los Estados miembros

### 1.1. Ordenamiento jurídico: fuentes de derecho medioambiental

#### 1) Introducción general al sistema para la protección de los derechos relacionados con el medio ambiente y las garantías procesales de las personas [físicas, jurídicas u organizaciones no gubernamentales (ONG)] en el ordenamiento jurídico nacional específico

En base a los principios de autonomía y descentralización territorial, el Estado (o la Administración General del Estado) y las Comunidades Autónomas o Comunidad Autónoma (en adelante, las CA) ostentan competencias a distintos niveles para diferentes cuestiones. La distribución de competencias entre el Estado y las CA está establecida por la Constitución. La Constitución también reconoce la autonomía de los municipios, cuyas competencias no pueden ser usurpadas por una CA o el Estado (artículo 140 de la Constitución). Los municipios también tienen poderes regulatorios. Por lo tanto, la administración pública española está compuesta por:

La Administración General del Estado

Las administraciones de las CA

Las administraciones locales.

La distribución de competencias entre las CAs y el Estado es extremadamente compleja en la esfera de la protección del medio ambiente. La Constitución Española establece que el Estado es competente para establecer la legislación básica en materia de medio ambiente, la protección de los consumidores, minas y energía, y salud, y tiene competencia exclusiva en materia de pesca marítima, puertos y aeropuertos de interés general, medios de transporte y trenes que circulen por más de una CA y obras públicas de interés general. El Estado también tendrá competencia exclusiva para el aprovechamiento y la ordenación de las aguas que atraviesan más de una CA. El Estado conserva las competencias en otros aspectos generales como la reglamentación y la autorización de los alimentos y los productos químicos (productos farmacéuticos, plaguicidas, biocidas). La principal autoridad a nivel estatal es el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. Esto no significa que sea el único. Por ejemplo, los Ministerios de Industria y de Agricultura y Pesca también tienen competencias que tienen un impacto en el medio ambiente.

Normalmente, una CA será competente para desarrollar la legislación básica del Estado o para adoptar normas más estrictas y complementarias que se aplicarán con carácter preferente. Una CA también puede asumir la competencia exclusiva en determinadas esferas (por ejemplo, las aguas minerales, las aguas que corren en su totalidad dentro de su territorio). En general, las CAs son competentes para expedir autorizaciones (AAIs, pero también otros permisos), EIA y adoptar normas generales relativas a la protección del medio ambiente. Además, las CAs son las autoridades competentes para la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental, con excepción de la gestión de residuos, que también se gestiona a nivel municipal o de la administración del Estado. El Estatuto de Autonomía de cada CA especifica las áreas para las que ha asumido competencias. Normalmente, la principal autoridad de protección del medio ambiente es la Consejería (o Departamento) en la que recae la competencia de protección del medio ambiente.

Las autoridades locales cuentan también con muchas esferas de competencia, incluidas las competencias reglamentarias en materia de medio ambiente.

Especialmente importante es su papel en la gestión de los residuos, ciertas autorizaciones y permisos (por ejemplo, instalaciones clasificadas), así como la planificación urbanística. Muchos municipios cuentan con una concejalía de medio ambiente.

El artículo 24 de la Constitución Española establece el derecho fundamental de acceso a la justicia o al debido proceso para todas las personas, incluidas las personas físicas y jurídicas, conocido como derecho fundamental a la tutela judicial efectiva<sup>[1]</sup>. Las ONG son personas jurídicas.

#### 2) Disposiciones principales de la Constitución nacional (si procede) relativas al derecho en materia de medio ambiente y el acceso a la justicia, y en particular a las garantías procesales

La Constitución española de 1978 incluyó la protección del medio ambiente en la Parte I, Título I sobre los "Derechos y Deberes Fundamentales". El artículo 45 que establece el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado se incluyó en el Capítulo 3 sobre "Principios Rectores de las Políticas Económicas y Sociales" de dicho Título. Dicho artículo establece también el deber de los poderes públicos de preservar y restaurar el medio ambiente, así como la imposición de sanciones penales y administrativas a quienes impidan el disfrute de un medio ambiente sano<sup>[2]</sup>.

Es importante señalar que el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado no cuenta con el mismo nivel de protección que los derechos fundamentales como el derecho a la vida, la libertad de expresión o el derecho a la intimidad y la privacidad. Esto es así porque el artículo 53.3, incluido en el capítulo 4 sobre las garantías de protección de los derechos fundamentales, dispone que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores de las políticas económicas y sociales informarán la legislación, la práctica judicial y la actividad de las administraciones y esos principios sólo se alegarán ante la jurisdicción ordinaria de conformidad con la legislación que los desarrolle. Por su parte, los ciudadanos tienen acceso a la justicia a través de un procedimiento preferente y sumario ante los tribunales ordinarios y, en su caso, a través de un procedimiento de protección de los derechos fundamentales ante el Tribunal Constitucional español cuando se vulneren los derechos fundamentales previstos en el artículo 14 así como en la sección primera del capítulo 2.

#### 3) Leyes, códigos, decretos, etc.: principales disposiciones relativas al medio ambiente y el acceso a la justicia incluidas en los códigos y las leyes nacionales

La 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, la participación pública y el 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 materia de medio ambiente. Además, se aplican las siguientes leyes a los procedimientos judiciales para la defensa del medio ambiente:

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

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 llevar un caso a un tribunal de justicia en muchas ocasiones es necesario presentar un recurso administrativo. La ley que regula el procedimiento el recurso administrativo es la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En España, la mayoría de los procedimientos judiciales relacionados con la protección del medio ambiente se presentan ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

#### **4) Ejemplos de la jurisprudencia nacional y la función del Tribunal Supremo en los asuntos relacionados con el medio ambiente**

El Tribunal Supremo español reconoció el acceso a la justicia en materia de medio ambiente a las ONG ambientales incluso antes de que España ratificara la Convención de Aarhus. Un ejemplo es la sentencia del 24 de diciembre de 2001 en el caso 347/1999 en el que se reconoció la legitimación a Greenpeace España y Ecologistas en Acción en un caso relativo a la autorización de un emplazamiento de almacenamiento de residuos nucleares. Posteriormente, el Tribunal Supremo ha reconocido, en base al Convenio de Aarhus y la Ley de Aarhus, un amplio acceso a la justicia en materia ambiental a las ONG ambientales, específicamente en materia de legitimación activa (legitimación para demandar), en una serie de sentencias como:

su sentencia de 25 de junio de 2008 (casación 905/2007) sobre la legitimación de la organización GECEN en un caso de violación de la declaración de impacto ambiental del Aeropuerto de Castellón o

la sentencia de 25 de mayo de 2010 (casación 2185/2006) sobre la legitimación de la Asociación para la Defensa del Desarrollo Ecológico Sostenible en relación con la impugnación de un Decreto de la Comunidad de Madrid sobre la explotación de una mina de granito.

En su sentencia de 7 de julio de 2017, casación 1783/2015, el Tribunal Supremo declaró en el caso Fundación Oceana contra el Ministerio de Fomento que las ONGs ambientales también tienen capacidad para intervenir como parte interesada en un procedimiento sancionador (Sentencia). Ese caso se refería a un vertido ilegal de aguas de lastre por parte de dos buques en las aguas territoriales españolas, en contra de lo dispuesto en el Convenio MARPOL.

En un Auto (decisión) del 13 de marzo de 2019, el Tribunal Supremo español declaró que una ONG ambientalista demandante no tiene que pagar las costas de un caso si se le ha concedido la asistencia jurídica gratuita.

La tercera sala del Tribunal Supremo español se ocupa del procedimiento contencioso-administrativo. Esta sala puede conocer en primera instancia los casos de medio ambiente contra actos y normas del Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno. También actúa en casación. La primera sala de asuntos civiles y la segunda de asuntos penales actúan en casación.

#### **5) ¿Pueden las partes en un procedimiento administrativo invocar directamente los acuerdos internacionales sobre medio ambiente o solo pueden referirse a la legislación nacional y transpuesta de la UE?**

Las partes en un procedimiento administrativo o judicial pueden invocar directamente los acuerdos internacionales una vez publicados en el Boletín Oficial del Estado (BOE), de acuerdo con los artículos 96.1 CE, 1.5 del Código Civil español y 28.2 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Acuerdos Internacionales, ya que una vez publicados pasan a formar parte del ordenamiento jurídico español. Además, los tratados internacionales tienen primacía ante el derecho nacional, salvo las normas constitucionales (Art. 32, Ley 25/2014).

### **1.2. Competencia de los órganos jurisdiccionales**

#### **1) Número de instancias en el sistema judicial**

Aunque España está dividida en CAs, el Poder Judicial es unitario basado en el principio de "unidad jurisdiccional" (artículos 117.5, 149.1.5 CE y 3.1. de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)). Las CAs no cuentan con un poder judicial propio y sus tribunales son tribunales del Estado. La justicia es administrada únicamente por jueces y magistrados (artículos 117.1 CE y 1 LOPC) y el ejercicio de la autoridad judicial en cualquier tipo de acción corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales que establece la ley (artículos 117.3 CE y 2.1. LOPJ). El sistema judicial se rige por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). En cada nivel judicial, las salas especializadas o juzgados/tribunales[3], denominadas jurisdicciones, se ocupan de cuestiones específicas. Las jurisdicciones del poder judicial son:

Civil

Penal

Contencioso-Administrativa

Laboral

Militar[4]

El territorio español está dividido, a efectos judiciales, en (artículos 30 y ss. de la LOPJ):

Municipios

Partidos judiciales (distritos judiciales)

Provincias

Comunidades Autónomas

Los diferentes tipos de juzgados y tribunales son (Article 26 LOPJ):

Juzgados de Paz a nivel de los municipios

Juzgados de Primera Instancia (para la jurisdicción civil) e Instrucción (para investigar delitos) denominados Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, Juzgados de lo Mercantil, de Violencia sobre la Mujer, de lo Penal (para juzgar delitos), de lo Contencioso-Administrativo para revisar actos y omisiones administrativas y normas, excepto las leyes, de lo Social (para asuntos laborales), de Menores y de Vigilancia Penitenciaria, todos ellos a nivel de partido judicial.

Las Audiencias Provinciales a nivel de las provincias, las cuales ostentan jurisdicción en asuntos civiles y penales.

Los Tribunales Superiores de Justicia. Cada CA cuenta con su propio Tribunal Superior de Justicia que cuentan con salas de lo civil y penal, de lo contencioso-administrativo y de lo social.

La Audiencia Nacional está integrada por las siguientes salas: de apelación, de lo penal, de lo contencioso-administrativo y de lo social.

El Tribunal Supremo. Sus salas son: de lo Civil y Penal, de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social.

El Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional así como los Juzgados Centrales de Instrucción, los Juzgados Centrales de lo Penal, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, los Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria y los Juzgados Centrales de Menores ejercen su jurisdicción en todo el territorio español.

No hay un tribunal especial en España para decidir asuntos ambientales. Los asuntos ambientales son tratados por la jurisdicción contencioso-administrativa cuando se impugna una decisión de la administración o una norma y la jurisdicción penal cuando la acción u omisión es considerada un delito contra el medio ambiente por el Código Penal (el Título XVI del Código Penal establece los delitos relacionados con la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y contra el medio ambiente). La jurisdicción civil tiene un papel secundario en la protección del medio ambiente en España debido a la naturaleza colectiva del mismo. Desempeña un papel en los casos de responsabilidad civil por daños privados (responsabilidad civil extracontractual) y en los de acción preventiva (acción negatoria).

## **2) Normas en materia de competencia y jurisdicción: ¿cómo se determina qué órgano jurisdiccional es competente cuando existe un conflicto entre distintos tribunales nacionales (de diferentes Estados miembros)?**

Arts. 21 a 25 de la LOPJ establecen normas detalladas sobre la competencia de los tribunales españoles. La Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim) incluye normas muy específicas para establecer qué juez o tribunal es competente para conocer de un caso en base a la sanción que corresponde a un delito, sobre quién es el imputado y sobre el lugar donde se produce el delito (Artículos 8-18 LECrim). La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) también establece ese tipo de normas en función de qué órgano emitió los actos administrativos y normativos impugnados (artículos 8 a 13 LJCA) y en el territorio del juez o tribunal administrativo. Por lo tanto, la búsqueda de "foro de conveniencia" no es una posibilidad en los Tribunales españoles para los casos ambientales internos.

La LOPJ también explica en detalle el procedimiento para resolver conflictos entre diferentes órdenes jurisdiccionales, así como los conflictos de competencias entre los tribunales. Los conflictos de jurisdicción son resueltos por un órgano colegiado integrado por miembros del Tribunal Supremo, incluido su Presidente (arts. 38-41). Los conflictos de competencia entre tribunales de distintos órdenes jurisdiccionales se resuelven en una sala especial del Tribunal Supremo (arts. 42-50). El orden jurisdiccional penal tiene siempre preferencia sobre los demás. Los conflictos de competencia entre tribunales del mismo orden jurisdiccional se resuelven por el órgano judicial inmediatamente superior de los tribunales en conflicto (arts. 51 y 52).

## **3) Particularidades en lo que respecta a las normas procesales en el sector medioambiental (tribunales especiales para asuntos de medio ambiente), contribuciones de legos, jueces peritos, etc.**

En España no hay tribunales especiales para el medio ambiente y no hay especialidades en cuanto a las normas de los tribunales en el sector del medio ambiente.

## **4) Nivel de control de los jueces en los recursos administrativos, concepto de «de oficio», etc. ¿Qué límites existen? Normas relativas a las actuaciones judiciales de oficio**

En España, el principio de "justicia rogada", Art. 216 LEC es aplicable en el procedimiento civil y contencioso-administrativo, lo que significa que los tribunales deciden en base a los hechos, pruebas y peticiones de las partes, a menos que la Ley establezca un enfoque diferente para casos especiales, por lo que un juez no puede actuar de oficio. Las sentencias en los casos civiles y contencioso-administrativos deben estar en consonancia con las peticiones de las partes en sus demandas. Este principio no se aplica a los procedimientos penales en los que existe la obligación del Estado de iniciarlos, así como de presentar pruebas y buscar la verdad. No obstante, la sentencia no puede imponer una sanción penal superior a la solicitada (Art. 789 LECr).

### **1.3. Organización de la justicia a nivel administrativo y judicial**

#### **1) Sistema del procedimiento administrativo (ministerios o autoridades estatales específicas)**

El procedimiento administrativo está regulado por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común<sup>[5]</sup> (Título IV, arts. 53-105). Puede iniciarse de oficio por las administraciones o a solicitud de un interesado que puede ser una persona física o jurídica.

De acuerdo con el artículo 149.1.18 de la Constitución Española, el Estado tiene competencia exclusiva para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de la propia organización administrativa de las Comunidades Autónomas.

Son muchas las administraciones con competencias para dictar actos administrativos medioambientales a nivel municipal, autonómico y estatal.

#### **2) ¿Cómo se puede recurrir una decisión administrativa en materia medioambiental ante un órgano jurisdiccional? ¿Cuál es el plazo para que se dicte sentencia firme?**

Después de que una decisión administrativa ambiental finaliza el procedimiento administrativo, el demandante tiene dos meses para presentar el correspondiente recurso contencioso-administrativo. Debe hacerse por escrito citando el acto u omisión impugnado.

El promedio de un procedimiento de revisión judicial es de alrededor de 2 a 2 años y medio. Pero si la sentencia es recurrida, puede tardar entre 2 y 3 años. Por lo tanto, una sentencia final puede tardar una media de 5 años.

#### **3) Existencia de órganos jurisdiccionales especiales para asuntos de medio ambiente, función y competencias principales**

En España no existen tribunales ambientales.

#### **4) Recursos contra decisiones administrativas en materia medioambiental dictadas por las autoridades competentes y recursos contra resoluciones y decisiones judiciales (instancias)**

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas regula el procedimiento de recurso administrativo -revisión administrativa- (arts. 112 a 126). Se puede interponer un recurso administrativo contra una decisión administrativa y un acto de procedimiento administrativo en circunstancias específicas.

Las principales categorías de recursos administrativos son:

Recurso de alzada: esta revisión tiene que ser presentada cuando el acto impugnado fue emitido por un funcionario público que tiene un superior jerárquico. Esta revisión es obligatoria cuando el acto impugnado no pone fin a las vías de recurso administrativo y debe ser presentada antes de interponer un recurso judicial. Esto sucede cuando la decisión administrativa ha sido adoptada por un funcionario que tiene un superior en su departamento y es obligatorio interponer este recurso administrativo antes de tener acceso a los tribunales. Por lo tanto, la vía o cauce administrativo debe agotarse.

Recurso potestativo de revisión (recurso ante la misma autoridad administrativa que ha emitido el acto recurrido): Esta revisión es opcional, ya que sólo puede presentarse contra un acto administrativo que finalice el procedimiento administrativo. Sin embargo, un acto de finalización del procedimiento administrativo también puede ser impugnado directamente ante un órgano judicial (recurso contencioso-administrativo).

Las sentencias dictadas en primera instancia por Jueces o Magistrados de lo contencioso-administrativo son recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas. Los dictados en primera instancia por los Jueces Centrales de lo contencioso-administrativo son recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En ambos casos, si la cuantía del asunto es inferior a 30.000 euros, estas sentencias no son recurribles. Sin embargo, las sentencias que declaran la inadmisibilidad de estos casos pueden ser recurridas, así como las que deciden sobre la revisión administrativa de un acto normativo<sup>[6]</sup>.

Las sentencias en única instancia dictadas por Jueces o Magistrados de lo contencioso-administrativo y las dictadas en única instancia o en apelación por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas pueden ser objeto de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Además, puede ser objeto de casación decisiones específicas, como los Autos, adoptadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas cuando dichas decisiones:

Declaran la inadmisibilidad del asunto o hagan imposible su continuación.

Finalicen un incidente de suspensión o de otras medidas cautelares.

Se dicten en el procedimiento de ejecución de una sentencia y resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en dicha ejecución o sean contradictorias con la sentencia que se ejecuta.

Se dicten en un procedimiento de ejecución previa.

Las normas para que un recurso de casación sea admitido por el Tribunal Supremo son muy estrictas. Las sentencias y decisiones deben representar una infracción del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia y deben tener un "interés casacional" objetivo.

#### **5) Vías de recurso extraordinarias. Normas en el ámbito medioambiental. Normas para pedir una cuestión prejudicial**

Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes:

Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

En las jurisdicciones civil y penal existe una vía extraordinaria de recurso cuando se ha producido una infracción procesal.

Preliminary references to the EU Court of Justice can be requested by any of the parties in a judicial procedure or can be impelled ex-officio by the judges or courts. According to Article 4bis paragraph 2 of Organic Law 6/1985, of 1 July, on the Judicial Power[7], when courts decide to submit a preliminary ruling to the EU Court this shall be done in line with the jurisprudence of the later and issuing an "auto" (auto is one of the kind of decisions taken by courts) after having heard the parties in the case.

Las cuestiones preliminares al Tribunal de Justicia de la UE pueden solicitarse por cualquiera de las partes en un procedimiento judicial o pueden ser impulsadas de oficio por los jueces o tribunales. De acuerdo con el párrafo 2º del Artículo 4 bis de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, Cuando los Tribunales decidan plantear una cuestión prejudicial europea lo harán de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en todo caso, mediante auto, previa audiencia de las partes.

#### **6) ¿Existen otras soluciones judiciales para la resolución de conflictos en el ámbito medioambiental (p. ej., mediación)?**

En el ámbito medioambiental, no existen mecanismos de mediación para los actos y omisiones administrativas ni para los actos normativos.

#### **7) ¿Cómo pueden ayudar otros agentes [p. ej., el defensor del pueblo (si procede) o el fiscal]?**

Además de los procedimientos de recurso administrativo y judicial, en España hay otras vías disponibles en materia de medio ambiente. Estas son:

el Defensor del Pueblo a nivel nacional, pero también algunas Comunidades Autónomas cuentan con su propio Defensor del Pueblo, como es el caso del Justicia de Aragón[8].

La fiscalía (véase más abajo el papel que desempeñan los fiscales medioambientales).

El Defensor del Pueblo español es un alto comisionado de las Cortes Generales: Parlamento y Senado para defender los derechos y libertades fundamentales recogidos en el Título I de la Constitución Española, que incluye el artículo 45. Se puede presentar una reclamación ante el Defensor del Pueblo español cuando los actos y decisiones de las administraciones públicas no sirvan al interés general, no se ajusten a los principios de su funcionamiento o no respeten los derechos y libertades fundamentales recogidos en el Título I de la Constitución Española. Por lo tanto, se puede presentar una queja medioambiental ante el Defensor del Pueblo español. La Fiscalía General del Estado cuenta con un especialista en materia de medio ambiente, el Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo, que tiene fiscales delegados de medio ambiente en las Comunidades Autónomas. Los fiscales pueden iniciar una investigación por sí mismos o tras recibir una denuncia de un delito ambiental por parte de los ciudadanos o de las ONGs. Los fiscales de medio ambiente intervienen, en general y principalmente, ante la jurisdicción penal en ejercicio de la acción pública. La Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece que el Ministerio Fiscal podrá intervenir ante esta jurisdicción en los procesos que la Ley determine. Por ejemplo, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental prevé la legitimación del fiscal en los recursos contencioso-administrativos que tengan por objeto la aplicación de dicha Ley.

#### **1.4. ¿Cómo se puede iniciar una acción judicial?**

##### **1) ¿Quién puede recurrir una decisión administrativa en materia medioambiental (relevancia del concepto de población afectada y ONG)?**

De acuerdo con el Artículo 19(1)(a) de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, de la Jurisdicción Coontencioso-Administrativa[9], las personas físicas y jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo están legitimados para interponer un recurso contencioso-administrativos ante juzgados y tribunales. Esto también se aplica en el caso de la impugnación de una decisión administrativa medioambiental. No obstante, se requiere que se derive una utilidad jurídica de la reparación pretendida [10]. Se ha declarado que el interés legítimo es algo más que el simple interés que pueda tener cualquier ciudadano en defender la legalidad (Sentencia del Tribunal Supremo de 28.12.99). Sin embargo, la excepción a esta regla se encuentra en aquellos casos en los que la Ley permite el ejercicio de la *actio popularis* o acción pública.

La legislación española de protección del medio ambiente sólo reconoce una acción pública general a la que puede acogerse cualquier persona para impugnar actos u omisiones en ámbitos muy limitados como el urbanismo[11], caza[12], y protección de la costa[13] entre otros.

Las asociaciones y agrupaciones que puedan verse afectadas por el acto administrativo o reglamento impugnado o que estén legalmente reconocidas para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos están legitimadas para interponer un recurso contencioso-administrativo[14]. Por tanto, se requiere su constitución y reconocimiento legal para poder estar legitimadas.

La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente[5] (Ley Aarhus) estableció una acción popular en asuntos ambientales *popularis*[16] para recurrir ciertos actos y omisiones de la administración pública en ciertas áreas incluyendo la contaminación atmosférica. Esta *actio popularis* solo otorga la legitimación para ejercer esta acción a personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan una serie de requisitos. Estos requisitos para las personas jurídicas sin ánimo de lucro se establece en el Artículo 23(1) de esa Ley y son:

Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.

Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengán ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.[17]

Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

Por lo tanto, las ONG que cumplan los requisitos de la Ley de Aarhus pueden interponer (ser demandantes) un recurso contencioso-administrativo contra una decisión u omisión administrativa relativa al medio ambiente.

2) ¿Se aplican normas distintas en la legislación sectorial [conservación de la naturaleza, gestión de los recursos hídricos, residuos, evaluación del impacto ambiental (EIA), Directiva sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), etc.]?

No hay reglas diferentes a las explicadas anteriormente.

3) Normas sobre legitimación aplicables a las ONG y los particulares (en los procedimientos administrativos y a nivel judicial, a las organizaciones con personalidad jurídica, a los grupos ad hoc de representantes de la población, a las ONG extranjeras, etc.).

Las normas de legitimación son las explicadas en la respuesta número 1.

Para tener legitimación, las ONG extranjeras tienen que demostrar un derecho o un interés legítimo, ya que las condiciones para la actio popularis incluyen un requisito geográfico que es difícil de cumplir por las ONG extranjeras.

4) ¿Cuáles son las normas para la traducción e interpretación si hay involucradas partes extranjeras?

Según el art. 142 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en todas las actuaciones judiciales los Jueces, Magistrados, Letrados de la Administración de Justicia y el resto de funcionarios públicos al servicio de los jueces y tribunales utilizarán el castellano, lengua oficial de España. No obstante, podrá utilizarse la lengua oficial de cualquier Comunidad Autónoma si las partes en el procedimiento judicial no se oponen a ello.

El artículo 143 de dicha Ley prevé la asistencia de intérpretes en caso de que una persona no entienda el castellano o alguna de las lenguas oficiales de las Comunidades Autónomas. También garantiza la designación de un intérprete en los casos transfronterizos.

Los documentos de un procedimiento judicial que no estén en castellano o en cualquier lengua oficial de las Comunidades Autónomas deberán ir acompañados de su traducción (Art. 144 LEC)

### 1.5. Pruebas y peritos en los procedimientos

1) Valoración de las pruebas: ¿existen límites para la obtención o la valoración de pruebas? ¿Puede un órgano jurisdiccional solicitar pruebas de oficio?

2) Pueden proponerse pruebas nuevas?

En el procedimiento contencioso-administrativo la mayor parte de las normas sobre la prueba, incluida la valoración de la misma, se recogen en la LEC, que es complementaria a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La valoración de la prueba (recibimiento a prueba) debe solicitarse en la demanda y en los escritos de contestación a la demanda por parte del demandado.

El demandante puede solicitar la valoración de nuevas pruebas sólo si de las alegaciones del demandado surgen nuevos puntos sobre los hechos que puedan ser relevantes para el procedimiento. El demandante dispone de un plazo de cinco días desde que se le notifica la contestación del demandado.

Se recibirá el proceso a prueba cuando exista disconformidad en los hechos y éstos fueran de trascendencia, a juicio del órgano jurisdiccional, para la resolución del pleito

El juez o tribunal puede solicitar la valoración de cualquier prueba que considere relevante para dictar sentencia. Una vez finalizado el plazo de valoración de las pruebas, que suele ser de 30 días, y antes de que concluyan las actuaciones para preparar la sentencia, el juez o Tribunal puede examinar cualquier nueva prueba si lo considera necesario.

Las pruebas basadas en documentos deben presentarse con la demanda y la contestación a la demanda. Si no disponen de los documentos, se deben indicar los archivos donde encontrarlos. Esto incluye los documentos elaborados por los peritos.

3) ¿Cómo se puede obtener un dictamen pericial en el procedimiento? Listas y registros públicos de peritos

Los dictámenes periciales pueden presentarse junto con la demanda y los escritos de contestación a la misma. El demandante y el demandado tienen que anunciar que quieren presentar dictámenes periciales cuando no puedan obtenerlos dentro del plazo concedido para presentar sus escritos.

Además, se pueden presentar dictámenes periciales si tras la presentación de la demanda y la contestación a la demanda del demandado las partes consideran que dichos dictámenes son necesarios y así lo solicitan al juez o tribunal.

El tribunal puede nombrar un perito judicial cuando el demandante o el demandado lo soliciten en la demanda o en la contestación a la demanda, respectivamente. Para el nombramiento de peritos judiciales existen listas de peritos y el juez los selecciona mediante sorteo.

Las pruebas que incluyen los dictámenes periciales se realizan a propuesta de las partes (las partes lo solicitan). Cuando la Ley lo determina en casos concretos, un juez o tribunal puede solicitar de oficio los dictámenes periciales.

En los procedimientos contencioso-administrativos el procedimiento más habitual es el ordinario en el que no hay vistas. Así, el dictamen pericial se presenta en un dictamen escrito.

3.1) ¿El dictamen pericial es vinculante para los jueces o estos tienen cierto margen de apreciación?

Los jueces y tribunales deben valorar el dictamen pericial en base a las reglas de la sana crítica (art. 348 LEC). Esto implica que el juez o tribunal no está obligado a seguir lo que el perito reflejó en su dictamen.

3.2) Normas para que los órganos jurisdiccionales convoquen a peritos

Ver respuesta a la pregunta 3.

3.3) Normas para que las partes convoquen a peritos

Ver respuesta a la pregunta 3.

3.4) ¿Qué tasas procesales deben abonarse, también en relación con los dictámenes periciales y la declaración de los peritos?

En ambos casos, los dictámenes periciales deben ser pagados por la parte que los haya presentado o que haya solicitado al tribunal el nombramiento de un perito judicial. Esto no se aplica cuando se ha concedido asistencia jurídica gratuita a la parte que solicita la designación de un perito judicial.

No se regulan los honorarios de los dictámenes periciales, incluidos los de los peritos designados judicialmente, ya que esto sería contrario a la Ley 15 /2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia.

### 1.6. Profesiones jurídicas y agentes que pueden participar en los procedimientos

1) La función (preceptiva) de los abogados. Formas de contactar con ellos (enlace público al registro o el sitio web del Colegio de abogados). Abogados especializados en materia medioambiental

En España la representación legal ante los jueces y tribunales de justicia se atribuye generalmente a los procuradores, una especie de intermediarios entre el juez o tribunal, y el abogado. Los procuradores, al igual que los abogados, deben ser licenciados en Derecho. Los abogados prestan asistencia jurídica a sus clientes, son libres e independientes y están sujetos al principio de buena fe (artículo 542, Ley Orgánica del Poder Judicial). En el procedimiento contencioso-administrativo cuando se interviene ante el juez no es obligatoria la representación por procurador, ya que el abogado puede intervenir en ambas funciones (artículo 23.1. Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Ante los tribunales (órganos colegiados) las partes deben estar representadas por un procurador y estar asistidas por un abogado (artículo 23.2. LJCA).

Los Colegios de Abogados disponen de una base de datos de abogados colegiados que pueden encontrarse a través de un buscador, pero en general la base de datos no está desagregada por áreas de especialización. El Colegio de Abogados cuenta con un censo de abogados disponible [aquí](#).

1.1 ¿Existe la posibilidad de obtener asistencia jurídica gratuita?

Hay algunos abogados y bufetes que ofrecen asistencia pro bono.

1.2 Si existe la asistencia jurídica gratuita, ¿cuáles son los principales elementos del procedimiento que debe seguirse para recibirla?

Normalmente, los abogados que realizan trabajo pro bono en litigios medioambientales son abogados voluntarios vinculados a ONG medioambientales. En España hay dos fundaciones que realizan trabajo pro bono:

 [TrustLaw de la Fundación Thomson Reuter](#)

 [Fundación Probono](#)

pero fundamentalmente se centran en el asesoramiento jurídico a las ONG que en los litigios. Si una ONG necesita asistencia pro bono debe contactar primero con estas fundaciones.

### 1.3 ¿A quién debe dirigir su solicitud quien desee obtener asistencia jurídica gratuita?

TrustLaw España y Fundación Probono.

#### 2) Registros de peritos o sitios web públicos de colegios de abogados o registros que incluyan los datos de contacto de los peritos

Hay muchas empresas que ofrecen servicios periciales y están disponibles en internet. Además, los peritos designados por los jueces y tribunales, conocidos como peritos judiciales, están incluidos en las listas que las asociaciones profesionales y las instituciones académicas y organizaciones científicas envían cada año a los jueces y tribunales. Un ejemplo de esas listas es  <http://www.apajcm.com/listado-de-peritos.html>

#### 3) Lista de ONG que trabajan en este ámbito; enlaces a los sitios web a través de los que se pueda contactar con dichas ONG

No hay un listado de ONGs activas en el campo de los litigios medioambientales.

#### 4) Lista de ONG internacionales que operan en el Estado miembro

No existe un listado de ese tipo.

## 1.7. Garantías para la eficacia de los procedimientos

### 1.7.1. Plazos procesales

#### 1) Plazo para que un órgano administrativo (superior o del mismo nivel) recurra una decisión administrativa en materia medioambiental (no judicial)

El plazo para impugnar o recurrir una decisión administrativa, es decir, para presentar un recurso administrativo, es de un mes. Si la decisión administrativa se adopta por silencio administrativo (decisiones tácitas), no hay plazo y la impugnación debe presentarse después de que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

#### 2) Plazo para que un órgano administrativo se pronuncie

El órgano administrativo dispone de tres meses para resolver el recurso administrativo de alzada desde que se presenta ante el superior jerárquico. Cuando el recurso administrativo es de revisión (presentado ante la misma autoridad que tomó la decisión impugnada), el plazo para resolver es de un mes.

#### 3) ¿Es posible recurrir la decisión administrativa inicial directamente ante el órgano jurisdiccional?

Esto es posible cuando la decisión administrativa de primer nivel cierra o pone fin a la vía administrativa de recurso. Esto ocurre en los siguientes casos: Las resoluciones de los recursos de alzada.

Las resoluciones de los procedimientos en los que una ley específica ha sustituido el recurso de alzada por otro procedimiento.

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 de los procedimientos complementarios en materia sancionadora.

Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

#### 4) ¿Deben los órganos jurisdiccionales nacionales dictar sentencia en un plazo determinado?

El plazo para dictar la sentencia después de que el tribunal haya declarado concluido el procedimiento es de 10 días, pero normalmente este plazo no se respeta. Más allá de esa disposición, no existe un plazo legal para la tramitación y resolución global de un procedimiento judicial, que habitualmente dura una media de dos años.

#### 5) Plazos aplicables durante el procedimiento (para las partes, proponer pruebas, otros posibles plazos, etc.).

Existen plazos en el procedimiento de revisión administrativa y en el procedimiento contencioso-administrativo que las partes siempre deben respetar. Sin embargo, aunque hay estipulados plazos para las autoridades administrativas y los jueces y tribunales estos raramente se respetan.

Los plazos son:

Interposición de un recurso de alzada: un mes desde la notificación de la resolución administrativa recurrida.

Interposición de un contencioso-administrativo: dos meses desde que se dictó, publicó o notificó el acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo.

La administración demandada tiene 20 días para enviar el expediente administrativo desde el requerimiento del secretario judicial.

El demandante dispone de 20 días para presentar su demanda desde la recepción del expediente administrativo por parte del juez o tribunal.

El demandado tiene 20 días para presentar la contestación a la demanda desde que el secretario judicial le notifica la demanda.

El plazo de valoración de las pruebas es de 30 días si una de las partes lo solicita en sus escritos de demanda o de contestación a la misma.

Si las partes solicitan en sus escritos de demanda o de contestación que se presenten conclusiones sobre el caso, el secretario judicial da un plazo de 10 días consecutivos a cada parte.

El juez o tribunal debe dictar sentencia en el plazo de 10 días desde que se declara concluido el procedimiento.

### 1.7.2. Medidas provisionales y cautelares y ejecución de las sentencias

#### 1) ¿Cuándo tiene efecto suspensivo el recurso contra una decisión administrativa?

El artículo 117.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que la interposición de un recurso administrativo no tiene efectos suspensivos, salvo que una disposición legal así lo disponga.

#### 2) ¿La autoridad o la autoridad superior pueden adoptar medidas cautelares durante el recurso administrativo?

Sí. El órgano competente para resolver el recurso administrativo puede suspender de oficio o a petición del recurrente la resolución administrativa impugnada. El órgano competente ha de tener en cuenta y ponderar de forma razonada el perjuicio que la ejecución de la resolución administrativa recurrida pueda causar al interés público o a un tercero frente al perjuicio que la ejecución pueda causar al reclamante. A partir de ahí, la suspensión puede producirse cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

que la ejecución pueda causar daños irreparables o de muy difícil reparación.

que la resolución recurrida se base en la vulneración de derechos humanos fundamentales que hagan nulo el acto.

#### 3) ¿Se pueden solicitar medidas cautelares durante el procedimiento? De ser así, ¿en qué condiciones? ¿Existe un plazo para presentar esta solicitud?

Como se ha explicado anteriormente, el recurrente puede solicitar dicha medida. La suspensión se solicita normalmente en el escrito de recurso que debe presentarse en el plazo de un mes desde que la resolución administrativa fue notificada al recurrente o fue publicada en un diario oficial. Si la resolución administrativa se adoptó por "silencio administrativo" el escrito de recurso puede presentarse en cualquier momento posterior al día en que se produzcan los efectos de dicho silencio administrativo.

#### 4) ¿La ejecución de una decisión administrativa es inmediata con independencia del recurso presentado? ¿En qué condiciones?

Si no se solicita la suspensión de la decisión administrativa, ésta puede ejecutarse en cualquier momento excepto cuando:

Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.

Una disposición establezca lo contrario.

Se necesite aprobación o autorización superior.

#### 5) ¿Queda suspendida la decisión administrativa si se recurre ante el órgano jurisdiccional en la fase judicial?

No, la decisión administrativa no se suspende cuando se recurre en vías contencioso-administrativa.

#### 6) ¿Pueden los tribunales nacionales ofrecer medidas cautelares (supeditadas al pago de un depósito financiero)? ¿Es posible presentar un recurso independiente contra la decisión relativa a las medidas cautelares o el depósito financiero?

Las partes en el procedimiento pueden solicitar una medida cautelar en cualquier momento del procedimiento judicial para garantizar la eficacia de la futura sentencia. Si la resolución administrativa impugnada es un reglamento o una orden ministerial dicha solicitud debe introducirse en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo o en la demanda.

Cuando de la medida cautelar pudieran derivarse daños de cualquier naturaleza el juez o tribunal puede imponer las medidas adecuadas para evitar o reducir esos daños. El juez o tribunal puede imponer una fianza económica o cualquier otro tipo de garantía para responder a ese daño. La orden de medidas cautelares se adopta mediante un "auto". Un auto es una decisión judicial de un juez o tribunal que decide sobre las peticiones incidentales de las partes que surgen en el curso del caso. Si las medidas cautelares son ordenadas por un juez, ese auto puede ser recurrido ante un tribunal superior. Cuando las medidas cautelares son ordenadas por un tribunal, se puede presentar un recurso ante el mismo tribunal.

#### 1.7.3. Costes. Asistencia jurídica. Asistencia pro bono y otros mecanismos de asistencia financiera

##### 1) ¿Cómo se pueden calcular los costes que deberán afrontarse cuando se quiere iniciar un procedimiento (costes administrativos, costes judiciales, costes de presentar una demanda, honorarios de los peritos y de los abogados, coste del recurso, etc.)?

No es fácil calcular los costes del procedimiento, ya que dependen de la cuantía del objeto del caso. 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 los servicios.

Las tasas judiciales están reguladas por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, reguladora de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. [18]

Los colegios de abogados pueden enviar a los jueces y tribunales criterios para valorar un caso en aplicación del principio de "quien pierde paga".

##### 2) ¿Cuál es el coste de solicitar medidas cautelares o provisionales? ¿Es necesario abonar un depósito?

El coste de una medida cautelar depende del daño que se pueda causar y de la cuantía del asunto o del procedimiento. El depósito es necesario si así lo ordena el juez o el tribunal.

##### 3) ¿Pueden solicitar asistencia jurídica gratuita las personas físicas?

Sí, la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita [19] establece una lista de quienes tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita, entre los que se encuentran los ciudadanos españoles, los de la UE y los extranjeros cuando acrediten la carencia de recursos económicos suficientes para litigar.

##### 4) ¿Pueden solicitar asistencia jurídica gratuita las asociaciones, las personas jurídicas y las ONG con o sin personalidad jurídica? En caso afirmativo, ¿cómo? ¿Existe la asistencia pro bono?

Entre la lista de los que tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita se encuentran las siguientes personas jurídicas cuando puedan demostrar la falta de recursos suficientes para litigar:

Asociaciones de interés público

Fundaciones inscritas en el registro público correspondiente

Aunque no todas las ONG son asociaciones de interés público ni fundaciones, el artículo 23.2 de la Ley 27/2006 (Ley Aarhus) establece que las organizaciones sin ánimo de lucro que cumplan los criterios para ejercer la *actio popularis* tienen derecho a la asistencia jurídica. Los criterios son los siguientes:

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

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.

Una conexión geográfica (establecida en sus estatutos) con la zona afectada por el acto u omisión.

Se trata de ONGs cualificadas. En los últimos años ha habido una serie de resoluciones judiciales (autos) que interpretan el artículo 23.2 como un reconocimiento legal directo de la asistencia jurídica a las ONG cualificadas [20]. Estas decisiones también han interpretado que la asistencia jurídica es reconocida por dicho artículo independientemente de los recursos económicos de los que disponga la ONG habilitada.

La solicitud de asistencia jurídica debe presentarse ante el servicio de asesoramiento jurídico del colegio de abogados donde el demandante tenga su domicilio. Hay que presentar una solicitud formal [21].

La concesión de la asistencia jurídica conlleva que el beneficiario no tenga que pagar a los abogados y procuradores ni las tasas ni costas judiciales en caso de que no gane.

##### 5) ¿Existen otros mecanismos financieros para proporcionar asistencia financiera?

No, no hay otros mecanismos.

##### 6) ¿Se aplica el principio de que la parte que pierde debe cubrir los costes? ¿Cómo lo aplican en la práctica los órganos jurisdiccionales? ¿Hay excepciones?

El principio de "quien pierde paga" se aplica de la siguiente manera:

En primera o única instancia, el órgano judicial, al dictar su sentencia o al resolver un recurso procesal, impondrá las costas a la parte cuya petición sea desestimada o rechazada en su totalidad, salvo que el asunto presentara serias dudas sobre los hechos y el fondo.

En el recurso de casación se impondrán las costas a la parte recurrente si se desestima la totalidad del recurso, salvo que el órgano judicial considere y razone que existían circunstancias que justificaban lo contrario.

Cuando las peticiones de las partes sean parcialmente aceptadas o rechazadas cada parte pagará sus propias costas y compartirá las comunes. No obstante, si el órgano judicial considera que una de las partes sustentó la acción o interpuso el recurso con mala fe o temeridad y así lo razona, dicha parte soportará las costas.

##### 7) ¿Puede el órgano jurisdiccional eximir a alguien de abonar las costas procesales, los derechos, las tasas de tramitación, los impuestos aplicables a los costes, etc.? ¿Hay alguna otra particularidad nacional relacionada con este tema?

Sólo cuando las leyes lo permiten, el tribunal puede conceder una exención. Por ejemplo, las personas físicas y jurídicas a las que se ha concedido asistencia jurídica y el ministerio público están exentos de las tasas judiciales o de las tasas de presentación según el artículo 4.2. de la Ley 10/2012.

#### 1.7.4. Acceso a información en el contexto del acceso a la justicia: disposiciones relacionadas con la Directiva 2003/4/CE

##### 1) ¿Dónde pueden consultarse las normas nacionales relativas al acceso a la justicia en el ámbito medioambiental? ¿Existen otras formas de difusión estructurada?

El Título IV, titulado Acceso a la justicia y tutela administrativa en asuntos ambientales, de la Ley Aarhus regula las normas nacionales sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El artículo 20 remite a la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para la revisión administrativa y a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Todas estas leyes están disponibles en el Boletín Oficial del Estado (BOE):

[Ley Aarhus](#)

[Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)

[Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)

El sitio web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico contiene una [sección sobre el Convenio de Aarhus](#) que ofrece información sobre la legislación aplicable, aunque no está actualizado.

En el marco del proyecto Life de Acceso a la Justicia- EARL, el Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA) elaboró una [guía sobre el acceso a la justicia en materia medioambiental en España](#).

##### 2) ¿Cómo se facilita esta información durante los distintos procedimientos medioambientales? ¿A quién debería solicitar información la parte demandante?

La información sobre acceso a la justicia se facilita al final del procedimiento administrativo en la decisión administrativa que lo finaliza.

##### 3) ¿Cuáles son las normas sectoriales [evaluación del impacto ambiental, Directiva sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), planes y programas, etc.]?

No hay normas sectoriales específicas aplicables. Así, la información sobre el acceso a la justicia se proporciona al final del procedimiento administrativo.

##### 4) ¿Es obligatorio incluir información sobre el acceso a la justicia en la decisión administrativa y la sentencia?

Sí, así es.

El artículo 88.3 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común exige que la decisión administrativa (conocida como resolución) que ponga fin al procedimiento incluya las posibles vías de recurso, la identificación del órgano administrativo o judicial ante el que interponerlo, así como el plazo para interponerlo.

Según el artículo 248.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, toda resolución judicial debe ser notificada a las partes e indicar si es o no firme y, en caso contrario, debe incluir el recurso disponible y la identificación del órgano judicial ante el que interponerlo, así como el plazo para interponerlo. Igualmente, lo dispone el artículo 208.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

##### 5) ¿Se proporcionan servicios de traducción o interpretación a las partes extranjeras? ¿Cuáles son las normas aplicables en este sentido?

Cuando una persona que deba ser interrogada, tenga que intervenir en un procedimiento judicial o deba ser notificada no conozca el castellano o cualquier otra lengua oficial de la comunidad autónoma en la que se tramita el asunto, el secretario judicial mediante decreto podrá llamar como intérprete a cualquier persona que conozca la lengua del primero. Este último deberá prestar juramento sobre su compromiso de fidelidad.

En los casos de litigios transfronterizos se prestará servicio de interpretación a las personas que no conozcan el castellano.

#### 1.8. Normas procesales especiales

##### 1.8.1. Evaluación de impacto ambiental (EIA): disposiciones relacionadas con la Directiva 2003/35/CE

Normas de la **evaluación del impacto ambiental** específicas para cada país relativas al acceso a la justicia

##### 1) Normas sobre la legitimación y el acceso a la justicia relativas a la comprobación previa (condiciones, plazo, público interesado)

Las decisiones en la fase de "screening"<sup>[22]</sup> en los procedimientos de EIA son consideradas por el Tribunal Supremo español como actos de trámite cualificados<sup>[23]</sup> cuando se decide no seguir adelante con la EIA, ya que finalizan el procedimiento administrativo y, por tanto, pueden ser revisados por los tribunales (art. 25 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). La Ley de Procedimiento Administrativo Común establece que estos actos pueden ser objeto de revisión administrativa: recurso de alzada o recurso potestativo de reposición ante la misma autoridad que dictó dicho acto administrativo. En este último caso, no es obligatorio y, por tanto, puede ser objeto directamente de un recurso contencioso-administrativo.

El recurso de alzada debe interponerse en el plazo de un mes desde que se dictó el acto administrativo de "screening". El mismo plazo se aplica al recurso potestativo de reposición ante la misma autoridad que dictó el acto sobre el "screening".

Se reconoce la legitimación a las partes del procedimiento administrativo y a las ONG medioambientales, ya que la *actio popularis* está reconocida en la Ley de Aarhus.

##### 2) Normas sobre la legitimación relativas a la delimitación del campo (condiciones, plazo, público interesado)

Se consideran actos administrativos incidentales, no finalizan el procedimiento administrativo pero forman parte de él. En consecuencia, las decisiones de alcance de la EIA no pueden ser revisadas por los tribunales por sí solas. Por tanto, sólo pueden impugnarse ante los tribunales junto con la impugnación de la autorización o decisión final del proyecto.

Si la autorización o decisión definitiva del proyecto ha sido concedida por una autoridad que tiene un superior jerárquico, debe ser objeto de un recurso de alzada, y el plazo para presentarla es de un mes desde su publicación o notificación. Si la autorización o decisión final del proyecto fue concedida por una autoridad sin superior jerárquico, puede ser impugnada directamente ante un tribunal, y el plazo es de dos meses desde su publicación o notificación.

##### 3) ¿En qué fase(s) puede la población recurrir las decisiones administrativas referentes a proyectos ambientales? ¿Existe un plazo para recurrir tales decisiones?

Las decisiones de EIA, denominadas declaraciones de impacto ambiental, son consideradas por los tribunales como parte de un procedimiento sustantivo para autorizar un proyecto. Por lo tanto, se consideran un acto administrativo incidental que no puede ser revisado directamente por los tribunales, a menos que la declaración de EI establezca la imposibilidad de continuar con el procedimiento administrativo o pueda causar un daño o perjuicio irreversible a los derechos o intereses legítimos. Por lo tanto, sólo puede ser impugnada ante los tribunales junto con la impugnación de la autorización o decisión final sobre el proyecto. Además, la decisión de no someter un proyecto a la EIA puede ser impugnada ante un juez o tribunal.

Si la autorización o decisión final sobre el proyecto fue concedida por una autoridad con un superior jerárquico, tiene que ser objeto de un recurso de alzada, y el plazo para presentarla es de un mes desde su publicación o notificación. Si la autorización o decisión final sobre el proyecto fue concedida por una autoridad que no tiene un superior jerárquico, puede ser impugnada directamente ante un tribunal, y el plazo es de dos meses desde su publicación o notificación.

##### 4) ¿Es posible recurrir la autorización definitiva? De ser así, ¿qué condiciones se aplican a los particulares, las ONG y las ONG extranjeras?

La autorización final de un proyecto sujeto a la EIA puede ser impugnada y es en este momento cuando se puede impugnar la declaración de la EI. Las personas físicas y jurídicas pueden ser consideradas partes interesadas o afectadas en el procedimiento administrativo si cumplen las condiciones del artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común:

Quienes inicien el procedimiento como titulares de derechos e intereses legítimos individuales o colectivos. En el procedimiento de EIA es el promotor.

Quienes no hayan iniciado el procedimiento pero puedan verse afectados por la decisión administrativa.

Quienes tengan intereses legítimos individuales o colectivos que puedan verse afectados por la decisión administrativa y hayan mostrado su interés antes de que se adopte la decisión administrativa. Asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales.

Además, las ONG que cumplan los requisitos de la *actio popularis* de la Ley de Aarhus pueden impugnar la autorización final. La *actio popularis* puede ejercerse en los recursos administrativos y el contencioso-administrativo.

En los procedimientos de revisión judicial, la legitimación está vinculada al derecho o al interés legítimo (véase la respuesta en el apartado 1.4.1).

Las ONG extranjeras tienen que demostrar un derecho o un interés legítimo, ya que las condiciones para la *actio popularis* incluyen un requisito geográfico que es difícil de cumplir para las ONG extranjeras.

#### **5) Alcance del control judicial: examen de la base jurídica sustantiva/procesal ¿Puede un órgano jurisdiccional actuar de oficio?**

Los jueces o tribunales de primera instancia pueden revisar la legalidad procesal y sustantiva de la EIA basándose en las peticiones presentadas 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 en su contestación (Art. 33 Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Sin embargo, en el contencioso-administrativo, si el juez o tribunal considera que la cuestión a juzgar no fue debidamente entendida por las partes porque en apariencia había otros hechos para fundamentar el caso, 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).

El Tribunal Supremo español ha declarado que una declaración de impacto ambiental se emite en ejercicio de una discrecionalidad técnica impropia que en realidad es una facultad reglamentaria que ha de ser plenamente ajustada a la Ley, y por tanto sujeta a control judicial[24]. Por lo tanto, la exactitud científica de una declaración de impacto ambiental puede ser objeto de revisión judicial teniendo en cuenta las pruebas facilitadas en los dictámenes periciales.

#### **6) ¿En qué fase pueden recurrirse las decisiones, las acciones o las omisiones?**

Las decisiones, actos u omisiones deben ser objeto de revisión administrativa si no ponen fin al procedimiento administrativo (véase el apartado 1.7.1.3).

Así pues, cuando esas decisiones o actos son notificados, deben ser impugnados en vía administrativa. Cuando una decisión administrativa pone fin al procedimiento administrativo, debe ser impugnada directamente ante un tribunal.

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

Sí, lo hay, si el acto u omisión relacionado con la EIA que se impugna es tomado por una autoridad que tiene un superior jerárquico.

#### **8) ¿Es necesario participar en la fase de consulta pública del procedimiento administrativo (formular observaciones, intervenir en la vista, etc.; no cumplir los requisitos previstos en el apartado 12) para tener legitimación ante los órganos jurisdiccionales nacionales?**

Según la Ley de Aarhus, las ONG que cumplan determinados criterios[25] pueden ejercer la *actio popularis*. Así, estas entidades no están obligadas a participar en la fase de consulta pública del procedimiento de EIA, ni a formular observaciones, ni a participar en el periodo de información pública. Además, en los casos en los que no es posible la *actio popularis*, la norma es que, para tener legitimación activa en el procedimiento contencioso-administrativo el demandante debe demostrar 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 demuestra un interés, no es necesario probar la participación en el procedimiento administrativo.

Es importante tener en cuenta que si la autorización del proyecto y la Declaración Evaluación de Impacto fueron emitidas por una autoridad con superior jerárquico, antes de presentar la impugnación ante el tribunal, es necesario presentar primero el recurso de alzada.

#### **9) ¿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.

#### **10) ¿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.

#### **11) ¿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 este sector?**

En la jurisdicción española, se pueden solicitar medidas cautelares en los procedimientos de EIA cuando se impugna la decisión sobre la autorización. Si la impugnación se realiza por vía administrativa, se aplican las normas indicadas en la respuesta al apartado 1.7.2.2). El juez o tribunal puede ordenar que se detenga la construcción del proyecto y en la resolución final puede decidir sobre la ilegalidad del procedimiento de EIA[26]. Se puede solicitar un requerimiento o una medida cautelar (medidas cautelares- previstas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, artículos 129-136) en cualquier fase del procedimiento judicial y no se establece ningún requisito procesal. No hay normas especiales aplicables a los procedimientos de EIA.

### **1.8.2. Prevención y control integrados de la contaminación/Directiva sobre las emisiones industriales: disposiciones relacionadas con la Directiva 2003/35/CE**

#### **1) Normas de la Directiva sobre las emisiones industriales específicas para cada país relativas al acceso a la justicia**

La transposición española de la Directiva 2010/75, sobre emisiones industriales (DEI), es el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (RDL 1/2016). Este instrumento legal regula el procedimiento relativo a la concesión de la autorización ambiental integrada (AAI) previsto en la DEI, así como los aspectos relativos al acceso a la justicia en esta materia.

#### **2) Normas sobre la legitimación: ¿en qué fases pueden las ONG, las ONG extranjeras o los ciudadanos recurrir las decisiones? ¿Puede recurrirse la decisión definitiva?**

La legitimación se reconoce a las partes que se consideran como interesadas en el procedimiento administrativo y a las ONG medioambientales, ya que la *actio popularis* está reconocida en la Ley de Aarhus. Las ONG extranjeras tienen que demostrar un derecho o interés legítimo, ya que las condiciones para la *actio popularis* incluyen un requisito geográfico que es difícil de cumplir por las ONG extranjeras.

En el procedimiento de concesión de la AAI en España, según el artículo 3.20 del RDL 1/2016, es público "cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación".

a) El artículo 3.19 del RDL 1/2016 también define, en línea con la legislación Aarhus, a las personas interesadas (público afectado), en relación con el ámbito de aplicación de la ley y el procedimiento de autorización como: "Todos aquéllos en quienes concurran cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas."

b) Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los siguientes requisitos:

Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por la toma de una decisión sobre la concesión o revisión de la autorización ambiental integrada o de sus condiciones. Que lleve dos años legalmente constituida y venga ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. Que según sus estatutos desarrolle su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la instalación para la que se solicita la autorización ambiental integrada.

En relación con las cuestiones planteadas sobre la impugnación de la decisión en fases tempranas o finales, la decisión o autorización (permiso-AAI) prevista en la DEI puede ser objeto de recurso administrativo si la autorización fue concedida por una autoridad con un superior jerárquico. En caso contrario, debe ser impugnada directamente ante un tribunal.

El artículo 25 del RDL 1/2016 tiene la siguiente redacción respecto a la impugnación de la resolución de las AAIs:

*"1. Los interesados podrán oponerse a los informes vinculantes emitidos en el procedimiento regulado en esta ley (previsto en los artículos 17, 18, 19 y 28) bien mediante la impugnación de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, bien mediante la impugnación de los citados informes vinculantes, cuando éstos impidiesen el otorgamiento de dicha autorización, de conformidad con lo establecido en el artículo 112.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.*

*2. Cuando la impugnación, en vía administrativa, de la resolución que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada afecte a las condiciones establecidas en los informes vinculantes, el órgano de la comunidad autónoma competente para resolver el recurso dará traslado del mismo a los órganos que los hubiesen emitido, con el fin de que éstos, si lo estiman oportuno, presenten alegaciones en el plazo de quince días. De emitirse en plazo, las citadas alegaciones serán vinculantes para la resolución del recurso.*

*3. Si en el recurso contencioso-administrativo que se pudiera interponer contra la resolución que ponga fin a la vía administrativa se dedujeran pretensiones relativas a los informes preceptivos y vinculantes, la Administración que los hubiera emitido tendrá la consideración de codemandada, conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa."*

Como principio general, el artículo 14 del RDL 1/2016 dispone que las Administraciones Públicas promoverán la participación real y efectiva del público interesado y deberán garantizar que dicha participación se produzca en las fases tempranas de los procedimientos de otorgamiento, modificación sustancial y revisión de la autorización, en cumplimiento del artículo 24 y del Anexo IV.

El artículo 24.2, relativo a la notificación y publicidad, declara el derecho del público a acceder a las resoluciones de las autorizaciones, y a sus posteriores adaptaciones y revisiones, según la Ley Aarhus a (Ley 27/2006).

El Anexo (Anejo) IV, relativo a la participación del público en la toma de decisiones dispone lo siguiente:

*"1. El órgano competente de la comunidad autónoma informará al público en aquellas fases iniciales del procedimiento, siempre previas a la toma de una decisión o, como muy tarde, en cuanto sea razonablemente posible facilitar la información a través de los medios electrónicos, si están disponibles, sobre los siguientes extremos:*

*a) La documentación de la solicitud de la autorización ambiental integrada, de su modificación sustancial, o en su caso, la documentación relativa a la revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.*

*b) En su caso, el hecho de que la resolución de la solicitud está sujeta a una evaluación de impacto ambiental, nacional o transfronteriza, o a consultas entre los Estados miembros de conformidad con lo previsto en los artículos 27 y 28.*

*c) La identificación de los órganos competentes para resolver, de aquellos de los que pueda obtenerse información pertinente y de aquellos a los que puedan remitirse observaciones o formularse preguntas, con expresa indicación del plazo del que se dispone para ello.*

*d) La naturaleza jurídica de la resolución de la solicitud o, en su caso, de la propuesta de resolución.*

*e) En su caso, los detalles relativos a la revisión de la autorización ambiental integrada.*

*f) Las fechas y el lugar o lugares en los que se facilitará la información pertinente, así como los medios empleados para ello.*

*g) Las modalidades de participación del público y de consulta al público definidas con arreglo al apartado 5.*

*h) En todo caso el otorgamiento, modificación sustancial o revisión de una autorización relativa a una instalación cuando se proponga la aplicación del artículo 7.5.*

*2. Los órganos competentes de las comunidades autónomas asegurarán que, dentro de unos plazos adecuados, se pongan a disposición de las personas interesadas los siguientes datos:*

*a) De conformidad con la legislación nacional, los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o autoridades competentes en el momento en que deba informarse a las personas interesadas conforme a lo previsto en el apartado 1.*

*b) De conformidad con lo dispuesto en la legislación reguladora de los derechos de acceso a la información y de participación pública en materia de medio ambiente, toda información distinta a la referida en el punto 1 que resulte pertinente para la resolver la solicitud, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8, y que sólo pueda obtenerse una vez expirado el período de información a las personas interesadas regulado en el apartado 1.*

*3. Las personas interesadas tendrán derecho a poner de manifiesto al órgano competente cuantas observaciones y opiniones considere oportunas antes de que se resuelva la solicitud.*

*4. Los resultados de las consultas celebradas con arreglo al presente anejo deberán ser tenidos en cuenta debidamente por el órgano competente a la hora de resolver la solicitud.*

*5. El órgano competente de la comunidad autónoma para otorgar la autorización ambiental integrada determinará las modalidades de información al público y de consulta a las personas interesadas. En todo caso, se establecerán plazos razonables para las distintas fases que concedan tiempo suficiente para informar al público y para que las personas interesadas se preparen y participen efectivamente en el proceso de toma de decisiones sobre medio ambiente con arreglo a lo dispuesto en el presente anejo."*

### **3) Normas sobre la legitimación y el acceso a la justicia relativas a la comprobación previa (condiciones, plazo, público interesado)**

Misma respuesta que en la pregunta 1.8.1.1)

### **4) Normas sobre la legitimación relativas a la delimitación del campo (condiciones, plazo, público interesado)**

Misma respuesta que en la pregunta answer 1.8.1.2)

### **5) ¿En qué fase(s) puede la población recurrir las decisiones administrativas referentes a proyectos ambientales? ¿Existe un plazo para recurrir tales decisiones?**

Es posible impugnar la decisión final o el permiso de un proyecto/instalación. Si la decisión final o la AAI fue concedida por una autoridad que tiene un superior jerárquico tiene que ser objeto de un recurso de alzada, y el plazo para presentarla es de un mes desde que fue publicada o notificada. Si la

decisión final o el permiso del proyecto fue concedido por una autoridad que no tiene un superior jerárquico, puede ser impugnado directamente ante un tribunal, y el plazo es de dos meses desde su publicación o notificación.

El Artículo 25 del RDL 1/2016 en relación con la impugnación de una resolución relativa a una AAI dispone:

*“1. Los interesados podrán oponerse a los informes vinculantes emitidos en el procedimiento regulado en esta ley bien mediante la impugnación de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, bien mediante la impugnación de los citados informes vinculantes, cuando éstos impidiesen el otorgamiento de dicha autorización, de conformidad con lo establecido en el artículo 112.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.*

*2. Cuando la impugnación, en vía administrativa, de la resolución que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada afecte a las condiciones establecidas en los informes vinculantes, el órgano de la comunidad autónoma competente para resolver el recurso dará traslado del mismo a los órganos que los hubiesen emitido, con el fin de que éstos, si lo estiman oportuno, presenten alegaciones en el plazo de quince días. De emitirse en plazo, las citadas alegaciones serán vinculantes para la resolución del recurso.*

*3. Si en el recurso contencioso-administrativo que se pudiera interponer contra la resolución que ponga fin a la vía administrativa se dedujeran pretensiones relativas a los informes preceptivos y vinculantes, la Administración que los hubiera emitido tendrá la consideración de codemandada, conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.*

#### **6) ¿Puede la población recurrir la autorización definitiva?**

El público que puede impugnar o recurrir en vía administrativa la autorización final tiene que ser parte interesada. Estas son las personas (físicas y jurídicas) que cumplen las condiciones del artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común:

“1. a) Quienes inicien el procedimiento como titulares de derechos e intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Quienes no hayan iniciado el procedimiento pero puedan verse afectados por la decisión administrativa.

c) Quienes tengan intereses legítimos individuales o colectivos que puedan verse afectados por la decisión administrativa y hayan mostrado su interés antes de que se adopte la decisión administrativa

2. Asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales”.

Además, las ONG que cumplan los requisitos de la *actio popularis* de la Ley de Aarhus pueden impugnar la autorización final. La acción popular puede ejercerse en los recursos administrativos y el contencioso-administrativo.

En los procedimientos de revisión judicial, la legitimación está vinculada al derecho o al interés legítimo (véase la respuesta en el apartado 1.4.1).

El Artículo 3.19 del RDL 1/2016 también define, en línea con la legislación Aarhus, el concepto de persona interesada, en relación con el ámbito de esa Ley y el procedimiento de otorgamiento de la AAI, como:

a) *Todos aquéllos en quienes concurren cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

b) *Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los siguientes requisitos:*

*1.º Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por la toma de una decisión sobre la concesión o revisión de la autorización ambiental integrada o de sus condiciones.*

*2.º Que lleve dos años legalmente constituida y venga ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.*

*3.º Que según sus estatutos desarrolle su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la instalación para la que se solicita la autorización ambiental integrada.*

#### **7) Alcance del control judicial: examen de la base jurídica sustantiva/procesal ¿Puede un órgano jurisdiccional actuar de oficio? ¿Es posible recurrir las decisiones, las acciones o las omisiones?**

Los jueces o tribunales de primera instancia pueden revisar la legalidad procesal y sustantiva de las resoluciones relativas a las autorizaciones ambientales integradas basándose en las peticiones presentadas 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 en su contestación (Art. 33 Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Sin embargo, en el contencioso-administrativo, si el juez o tribunal considera que la cuestión a juzgar no fue debidamente entendida por las partes porque en apariencia había otros hechos para fundamentar el caso, 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).

El Tribunal Supremo español ha declarado que una declaración de impacto ambiental se emite en ejercicio de una discrecionalidad técnica impropia que en realidad es una facultad reglamentaria que ha de ser plenamente ajustada a la Ley, y por tanto sujeta a control judicial.<sup>[27]</sup> Esto puede extenderse y por tanto aplicarse a las resoluciones relativas a las autorizaciones ambientales integradas. Por lo tanto, la exactitud científica de estas autorizaciones puede ser objeto de revisión judicial teniendo en cuenta las pruebas facilitadas en los dictámenes periciales.

De acuerdo con lo dispuesto en ya citado artículo 25 del RDL 1/2016, las resoluciones de las autorizaciones ambientales integradas, así como los informes principales vinculantes que se emitan durante el procedimiento (relativos a urbanismo, agua, municipio y EIA), pueden ser impugnados.

#### **8) ¿En qué fase?**

La resolución/permiso es impugnabile en la fase final. Si la decisión final o el permiso del proyecto ha sido concedido por una autoridad con un superior jerárquico, tiene que ser objeto de un recurso de alzada, y el plazo para presentarla es de un mes desde su publicación o notificación. Si la decisión final o el permiso del proyecto fue concedido por una autoridad que no tiene un superior jerárquico, puede ser impugnado directamente ante un tribunal, y el plazo es de dos meses desde su publicación o notificación.

El Artículo 25 del RDL 1/2016 en relación con la impugnación de una resolución relativa a una AAI dispone:

*“1. Los interesados podrán oponerse a los informes vinculantes emitidos en el procedimiento regulado en esta ley bien mediante la impugnación de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, bien mediante la impugnación de los citados informes vinculantes, cuando éstos impidiesen el otorgamiento de dicha autorización, de conformidad con lo establecido en el artículo 112.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.*

*2. Cuando la impugnación, en vía administrativa, de la resolución que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada afecte a las condiciones establecidas en los informes vinculantes, el órgano de la comunidad autónoma competente para resolver el recurso dará traslado del mismo a los órganos que los hubiesen emitido, con el fin de que éstos, si lo estiman oportuno, presenten alegaciones en el plazo de quince días. De emitirse en plazo, las citadas alegaciones serán vinculantes para la resolución del recurso.*

3. Si en el recurso contencioso-administrativo que se pudiera interponer contra la resolución que ponga fin a la vía administrativa se dedujeran pretensiones relativas a los informes preceptivos y vinculantes, la Administración que los hubiera emitido tendrá la consideración de codemandada, conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.

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

Ver respuesta anterior.

Si la autorización o decisión final sobre el proyecto fue concedida por una autoridad que tiene un superior jerárquico, tiene que ser objeto de revisión administrativa, es decir, tiene que recurrirse en alzada y el plazo para presentarla es de un mes después de su publicación o notificación. Si la autorización o decisión final sobre el proyecto fue concedida por una autoridad que no tiene superior jerárquico, puede ser impugnada directamente ante un tribunal, y el plazo es de dos meses desde su publicación o notificación.

**10) ¿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?**

Según la Ley de Aarhus, las ONG que cumplan determinados criterios[28] pueden ejercer la *actio popularis*. Así, estas entidades no están obligadas a participar en la fase de información pública del procedimiento administrativo de otorgamiento de AAI, ni a formular observaciones. Además, en los casos en los que no es posible la acción popular, la norma es que, para tener legitimación activa en el procedimiento contencioso-administrativo el demandante debe demostrar 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 demuestra un interés, no es necesario probar la participación en el procedimiento administrativo.

**11) ¿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.

**12) ¿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.

**13) ¿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 este sector?**

Bajo la jurisdicción española, se pueden solicitar medidas cautelares en todos los procedimientos tanto administrativos como contencioso-administrativos lo que aplica a las AAI. Si la impugnación se realiza por vía administrativa, se aplican las normas indicadas en la respuesta al apartado 1.7.2.2). El juez o tribunal puede ordenar que se detenga la construcción del proyecto y en la resolución final puede decidir sobre la ilegalidad del permiso. Se puede solicitar un requerimiento o una medida cautelar (medidas cautelares- previstas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, artículos 129-136) en cualquier fase del procedimiento judicial y no se establece ningún requisito procesal.

En cuanto a la tercera cuestión planteada sobre las normas especiales aplicables a este sector, el artículo 30 relativo al control, inspección y sanción del RDL 1/2016, establece que las Comunidades Autónomas serán las competentes para adoptar medidas cautelares y de control e inspección, así como para imponer sanciones y garantizar el cumplimiento de los fines de dicha ley, sin perjuicio de la competencia estatal en esta materia respecto de los vertidos de agua producidos en las cuencas intercomunitarias.

**14) ¿Se proporciona a la población información sobre el acceso a la justicia de manera estructurada y accesible?**

Sí se facilita información sobre acceso a la justicia de manera accesible. El Título IV, titulado Acceso a la justicia y tutela administrativa en asuntos ambientales, de la Ley Aarhus regula las normas nacionales sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El artículo 20 remite a la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para la revisión administrativa y a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Todas estas leyes están disponibles en el Boletín Oficial del Estado (BOE):

[Ley Aarhus](#)

[Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)

[Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)

El sitio web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico contiene una [sección sobre el Convenio de Aarhus](#) que ofrece información sobre la legislación aplicable, aunque no está actualizado.

La información no se facilita de forma estructurada para el público en general.

**1.8.3. Responsabilidad medioambiental [29]**

Normas jurídicas específicas para cada país relativas a la aplicación de los artículos 12 y 13 de la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental

**1) ¿Qué requisitos deben cumplir las personas físicas o jurídicas (incluidas las ONG de defensa del medio ambiente) para que un órgano jurisdiccional u otro organismo independiente e imparcial revise una decisión sobre reparación del daño ecológico adoptada por una autoridad competente de conformidad con el artículo 13, apartado 1, de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental?**

Tienen que estar bajo la definición de parte interesada. Se consideran como tales los definidos en el artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, las ONG que cumplan los requisitos para ejercer la *actio popularis*, los titulares de los terrenos en los que haya que realizar la prevención, evitación o reparación de daños ambientales y los que puedan tener tal reconocimiento por la legislación autonómica.

Además de la definición general de interesado de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, y en lo que se refiere al procedimiento de autorizaciones ambientales integradas, el artículo 3.19 del RDL 1/2016 también define, en línea con la legislación Aarhus, a las personas interesadas (público afectado), como:

a) Todos aquéllos en quienes concurren cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

b) Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los siguientes requisitos:

1.º Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por la toma de una decisión sobre la concesión o revisión de la autorización ambiental integrada o de sus condiciones.

2.º Que lleve dos años legalmente constituida y venga ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

3.º Que según sus estatutos desarrolle su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la instalación para la que se solicita la autorización ambiental integrada.

## **2) ¿Cuál es el plazo para la presentación de los recursos?**

El plazo es de dos meses a partir de la publicación o notificación de la decisión adoptada en materia de saneamiento ambiental. Es importante tener en cuenta que si esa decisión ha sido emitida por una autoridad que cuenta con un superior jerárquico tiene que ser objeto de un recurso de alzada antes de acudir a un tribunal para su revisión.

## **3) ¿Deben cumplir algún requisito específico las observaciones que acompañen a las solicitudes de acción previstas en el artículo 12, apartado 2, de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental? En caso afirmativo, ¿cuáles?**

Según el artículo 41.2. de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental[30], que transpone al Derecho español la Directiva de Responsabilidad Medioambiental, cuando la solicitud de acción de responsabilidad medioambiental sea impulsada por un interesado distinto del operador, la solicitud deberá realizarse por escrito y deberá contener la identificación del daño o amenaza de daño de acuerdo con dicha Ley. Además, en la medida de lo posible, debe incluir los siguientes elementos

La acción u omisión del presunto responsable.

La identificación del presunto responsable.

La fecha en que se produjo la acción u omisión.

El lugar donde se ha producido el daño o amenaza de daño.

La relación de causalidad entre la acción u omisión del presunto responsable y el daño o amenaza de daño.

Aunque para acreditar la relación de causalidad puede ser necesario un soporte o dato científico, éste no es obligatorio y sólo debe aportarse en la medida de lo posible.

## **4) ¿Deben cumplir estas observaciones algún requisito específico para demostrar «de manera convincente» que se produjo daño medioambiental? En caso afirmativo, ¿cuáles?**

No, no existen requisitos especiales. Ver respuesta anterior.

## **5) ¿Debe la autoridad competente informar de su decisión a las personas físicas o jurídicas (incluidas las ONG de defensa del medio ambiente) que tengan derecho a ello de una manera concreta o en un plazo específico? En caso afirmativo, ¿de qué manera o en qué plazo?**

El artículo 45 de la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental obliga a la autoridad competente a motivar su decisión mediante un escrito en el que se declare la responsabilidad medioambiental del operador o se declare que no existe tal responsabilidad.

No obstante, las solicitudes de responsabilidad ambiental infundadas o abusivas pueden rechazarse de forma motivada.

La resolución debe contener, como mínimo, lo siguiente:

Descripción de la amenaza o del daño medioambiental que se ha de eliminar.

Evaluación de la amenaza o del daño medioambiental.

Cuando corresponda, definición de las medidas de prevención o de evitación de nuevos daños que se deban adoptar, acompañadas, en su caso, de las instrucciones oportunas sobre su correcta ejecución.

Cuando corresponda, definición de las medidas de reparación que se deban adoptar, acompañadas, en su caso, de las instrucciones oportunas sobre su correcta ejecución.

Identificación del sujeto que debe aplicar las medidas.

Plazo conferido para su ejecución.

Cuánta y obligación de pago de las medidas que, en su caso, hubiere adoptado y ejecutado la autoridad competente.

Identificación de las actuaciones que, en su caso, deba realizar la Administración pública.

La autoridad competente debe tomar una decisión en un plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud. Este plazo puede prorrogarse otros tres meses si el caso es científica y técnicamente complejo. Esta prórroga debe notificarse a las partes interesadas. Si la autoridad competente no notifica ninguna decisión en ese plazo, la solicitud se considera rechazada.

## **6) Cuando un daño medioambiental representa una amenaza inminente, ¿amplía el Estado miembro el derecho a solicitar la intervención de una autoridad competente ante dicho riesgo?**

Sí, el artículo 41.2 de la Ley de Responsabilidad Medioambiental permite no sólo solicitar la actuación en caso de daño medioambiental, sino también en caso de amenaza inminente de dicho daño. Como se ha dicho, las partes interesadas o el público tienen derecho a presentar dicha solicitud.

## **7) ¿Cuáles son las autoridades competentes designadas por el Estado miembro?**

Las autoridades competentes son las consejerías regionales o autonómicas encargadas de la protección del medio ambiente. Sin embargo, cuando el daño se produce en masas de agua o en masas de agua subterránea que pertenecen a una cuenca hidrográfica intercomunitaria, la autoridad competente es el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Este Ministerio también es competente cuando el procedimiento de responsabilidad ambiental es causado por una obra de interés público de competencia estatal.

## **8) ¿Exige el Estado miembro que se agote el procedimiento de revisión administrativa antes de recurrir a procedimientos judiciales?**

Si la decisión (resolución) sobre la solicitud de responsabilidad medioambiental es adoptada por una autoridad que tiene un superior jerárquico, hay que agotar el procedimiento de revisión administrativa antes de recurrir a la vía judicial.

### **1.8.4. Normas de procedimiento transfronterizas en asuntos relacionados con el medio ambiente**

#### **1) ¿Existen normas en la materia que atañan a otros países? ¿En qué fase del procedimiento se pueden recurrir las decisiones de carácter medioambiental?**

En el ordenamiento jurídico español no existen normas específicas para los procedimientos transfronterizos. Por lo tanto, se aplican las leyes procesales nacionales sobre el acceso a la justicia. Por lo tanto, véanse las respuestas en 1.8.1.3) y 6) y en 1.8.2.5) y 8).

#### **2) ¿Existe la noción de público interesado?**

La noción de público interesado en los procedimientos de revisión administrativa está prevista en el artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Véanse las respuestas en la sección 1.8.1.4)

#### **3) ¿Tienen legitimación las ONG del país afectado? ¿Cuándo y ante qué órgano jurisdiccional deben presentar sus recursos? ¿A qué asistencia procesal pueden acceder (asistencia jurídica gratuita, solicitud de medidas cautelares, medidas provisionales, asistencia pro bono)?**

Las ONG del país afectado que demuestren un derecho o un interés legítimo tienen capacidad para actuar. Se aplican las normas nacionales sobre plazos y jurisdicción de los tribunales (véanse las respuestas en la sección 1.2.). Se aplican las normas nacionales sobre asistencia jurídica gratuita (véanse las respuestas en la sección 1.6). La solicitud de medidas cautelares y provisionales son las previstas en los artículos 129 a 136 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (ver respuesta en el apartado 1.8.1. 11)

#### **4) ¿Tienen legitimación los ciudadanos del país afectado? ¿A qué asistencia procesal pueden acceder (asistencia jurídica gratuita, solicitud de medidas cautelares, medidas provisionales, asistencia pro bono)?**

Ver respuesta anterior.

**5) ¿En qué fase se proporciona información al público interesado (incluidas las partes antes mencionadas)?**

De conformidad con el artículo 49 de la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, cuando un Estado pueda verse afectado por un plan, programa o proyecto tiene que ser notificado por el Ministerio de Asuntos Exteriores español. Si el Estado notificado decide participar en el procedimiento de evaluación ambiental, las autoridades españolas junto con las autoridades del Estado notificado tienen que acordar un calendario de consultas transfronterizas que incluya la participación del público interesado y de las autoridades públicas interesadas del Estado notificado. Por lo tanto, no se establece un calendario específico, ya que debe ser acordado. La única referencia a un calendario es sobre la duración de las consultas preliminares, que no pueden durar más de tres meses.

**6) ¿Cuáles son los plazos para la participación del público, y en particular para el acceso a la justicia?**

Los plazos de participación pública son los acordados entre las autoridades españolas y las del país potencialmente afectado. Sin embargo, para la decisión final adoptada, los plazos de acceso a la justicia son los previstos en las leyes españolas de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Judicial Administrativo. (Ver respuesta 1.8.1. 5) y 8)).

**7) ¿Cómo se proporciona a las partes información sobre el acceso a la justicia?**

No hay nada previsto en nuestro marco legal al respecto. Por lo tanto, podría estar sujeto al acuerdo entre las autoridades españolas y las del país potencialmente afectado.

**8) ¿Se proporcionan servicios de traducción o interpretación a las partes extranjeras? ¿Cuáles son las normas aplicables en este sentido?**

De acuerdo con el artículo 49 de la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, el acuerdo entre las autoridades españolas y las del país potencialmente afectado ha de incluir una identificación de los documentos que han de ser traducidos.

**9) ¿Existen otras normas pertinentes?**

No.

---

[1] 1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.

[2] 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

[3] Cuando la ley se refiere a Juzgado significa un órgano único y cuando se refiere a Tribunal se trata de un órgano colegiado.

[4] Esta jurisdicción solo administra justicia en el ámbito de los cuerpos del ejército.

[5] BOE (Boletín Oficial del Estado) num.236, of 02.10.2015.

[6] Art 81, Ley 29/1998, de 13 julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

[7] BOE num. 157, of 02.07.1985.

[8] Este órgano se estableció a finales del siglo XII como mediador y facilitador en las disputas y diferencias entre el Rey y la aristocracia de la época.

[9] Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (BOE num. 167, of 14.07.1998).

[10] Sentencia del Tribunal Supremo 52/2007, de 12 de marzo de 2007: "una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o la cesación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida".

[11] Artículo 62, Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE núm. 261, de. 31.10.2015).

[12] Artículo 47, Ley 1/1970 de 4 de abril, de Caza, (BOE núm. 82, de 06.04.1970).

[13] Artículo 109 (1), Ley 22/1998 de 28 de julio de Costas, (BOE núm. 181, de 29.07.1998).

[14] Artículo 19 (1)(b), Ley 29/1998.

[15] Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (BOE num. 171, of 19.07.2006).

[16] El Artículo 22 de esta Ley dispone: "Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.". Su artículo 18 (1) enumera normas relativas a la contaminación atmosférica entre otros. Por tanto, esta *actio popularis* incluye litigios para la defensa de un aire limpio.

[17] Esto requiere la inscripción legal en el registro específico de ONG: Los registros de asociaciones o los registros de fundaciones.

[18] [Ley 10/2012, de 20 de noviembre](#), por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

[19] [Ley 1/1996, de 10 de enero](#), de asistencia jurídica gratuita.

[20] Auto del Tribunal Supremo de 13 de marzo 2019. Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 22 de abril 2013 and Autos del Tribunal Superior de Justicia de 3 de junio de 2013, de 9 de junio de 2014, de 6 de febrero de 2015 y de 28 de octubre de 2015.

[21] En [esta web](#) se encuentra el formulario de solicitud de asistencia jurídica en el territorio de la Comunidad de Madrid. Cada Comunidad Autónoma tiene su propio formulario de solicitud, pero están disponibles en línea.

[22] La consulta caso por caso es un procedimiento para determinar si un determinado plan, programa o proyecto debe someterse o no a un procedimiento de evaluación ambiental, sea evaluación de impacto ambiental o evaluación ambiental estratégica. Es lo que en la evaluación ambiental se denomina la fase de screening.

[23] Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 2011(STS 2092/2011)

[24] Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 2016, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5. Séptimo Fundamento de Derecho.

[25] Estos criterios son

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

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 objetivos.

Una conexión geográfica (establecida en sus estatutos) con la zona afectada por el acto u omisión.

[26] Un ejemplo es la Sentencia del Tribunal Supremo de 24.05.2011 disponible [aquí](#).

[27] Supreme Court Judgement of 2 February 2016, Administrative Chamber, Section 5.

[28] Estos criterios son

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

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 objetivos.

Una conexión geográfica (establecida en sus estatutos) con la zona afectada por el acto u omisión.

[29] See also case C-529/15.

[30] [BOE núm. 255, of 25.10.2007](#)

Última actualización: 28/07/2021

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.

**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 información ni la Directiva sobre responsabilidad medioambiental**

**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<sup>[2]</sup> 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:

su ejecución puede causar daños que no pueden repararse, o ser de muy difícil reparación.

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 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<sup>[3]</sup>**

**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 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<sup>[4]</sup> 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:

la ejecución del plan o programa puede causar daños que no pueden repararse, o ser de muy difícil reparación.

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.

**1.3. 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 conexa, 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:

la ejecución del plan o programa puede causar daños que no pueden repararse, o ser de muy difícil reparación.

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]):

El Presidente del Gobierno

El Defensor del Pueblo.

50 miembros del Congreso de los Diputados.

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<sup>[9]</sup> 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:

su ejecución puede causar daños que no pueden repararse, o ser de muy difícil reparación.

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 de 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<sup>[10]</sup>**

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 conexa, 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:

**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.

**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 Consejo 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<sup>[11]</sup>):

El Presidente del Gobierno.

El Defensor del Pueblo.

50 miembros del Congreso de los Diputados.

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 las 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 conexas 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 "otros". 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:

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

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.

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:

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

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.

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:

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

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.

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:

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

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.

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: 28/07/2021

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.

## Otras normas relevantes sobre las apelaciones, los recursos y el acceso a la justicia en cuestiones medioambientales

### *Recursos contra el silencio de la administración*

La Administración está obligada a resolver por escrito y a notificarlo en todos los procedimientos administrativos (artículo 21.1. Ley del Procedimiento Administrativo Común).

Sin embargo, en muchas ocasiones la Administración no resuelve en los plazos previstos. En estos casos entra en juego el llamado "silencio administrativo" o inacción. Existen dos tipos de silencio administrativo bajo el derecho español:

El **silencio positivo**, que implica que la administración aprueba las peticiones o solicitudes presentadas por una persona física o jurídica. En este caso, el silencio administrativo se considera como un acto administrativo que finaliza el procedimiento administrativo. Además, dada la obligación de la Administración de resolver, si lo hace con posterioridad debe confirmar la respuesta positiva.

El **silencio negativo** (que supone una denegación implícita de la solicitud) cuyo efecto es que permite al público o al interesado interponer el correspondiente recurso administrativo. Ante la obligación de la administración de resolver, si lo hace con posterioridad no ha de estar unido al silencio negativo.

Los actos presuntos (decisiones tácitas) producidos por el silencio administrativo pueden ser impugnados a través de la recurso administrativo y/o recurso contencioso-administrativo.

La revisión administrativa es de dos tipos:

Revisión por el superior jerárquico (recurso de alzada): se debe interponer cuando el silencio administrativo se produce por un acto presunto emitido por un servidor público que tiene un superior jerárquico. Esta revisión es obligatoria cuando el acto presunto impugnado no finaliza la vía administrativa y debe presentarse antes de interponerse el recurso judicial.

Revisión por la misma autoridad administrativa que emitió el acto presunto (recurso potestativo de reposición): esta revisión es voluntaria, ya que sólo puede interponerse contra un acto administrativo presunto que ponga fin a la vía administrativa. Sin embargo, el acto que pone fin a la vía administrativa puede ser impugnado directamente por vía judicial.

Esto es posible cuando la decisión administrativa cierra o pone fin a la vía administrativa. Esto ocurre en los siguientes casos:

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.

Una vez cerrada la vía administrativa, el acto presunto por silencio administrativo puede ser objeto de revisión judicial.

Respecto al procedimiento de AAI establecido en el RDL 1/2016, relativo a la prevención y control integrados de la contaminación, y en consonancia con la condición de que la AAI ha de ser una autorización escrita, el artículo 21.2 establece que transcurrido el plazo de nueve meses dado para emitir la autorización sin que haya recaído resolución expresa se entenderá desestimada.

*Sanciones que el poder judicial o cualquier otro órgano independiente e imparcial (comisario de información, defensor del pueblo, fiscal, etc.) puedan imponer a la administración pública por no facilitar un acceso efectivo a la justicia*

En la legislación española no existe la posibilidad de que el público interesado solicite al poder judicial o a cualquier otro organismo independiente o imparcial que imponga sanciones a la administración pública por no proporcionar un acceso efectivo a la justicia ni por ninguna otra violación de las disposiciones legales. Cuando un órgano judicial dictamina que una administración no ha cumplido las disposiciones sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente puede imponerle las costas del procedimiento judicial.

*Sanciones por el desprecio de hecho del órgano jurisdiccional, por ejemplo, cuando no se sigue y se respeta la sentencia del tribunal*

Una vez que la sentencia de un juez o tribunal es firme (porque no ha sido recurrida o es inapelable), el secretario judicial lo notifica al órgano administrativo cuyo acto o decisión fue impugnado para que cumpla las órdenes de la sentencia. Si las órdenes no se cumplen en el plazo de dos meses, el interesado puede solicitar su "ejecución forzosa". En estos casos, el secretario judicial tiene que requerir a la administración incumplidora para que presente alegaciones, si se demuestra la falta de cumplimiento de la sentencia, el juez o tribunal podrá:

Imponer sanciones de 150 a 1.500 euros por día a las autoridades, funcionarios o agentes que no respeten las órdenes del juez, así como reiterar dichas sanciones hasta la completa ejecución de la sentencia sin perjuicio de otras responsabilidades pecuniarias.

Recopilar los testimonios correspondientes por parte del público afectado para reclamar la responsabilidad penal.

*Necesidad de tribunales especializados o jueces capacitados*

Dada la complejidad de los casos de protección del medio ambiente, uno de los principales retos en España en cuanto al acceso a la justicia en materia de medio ambiente es contar con tribunales especializados o jueces formados. Esto garantizaría que los casos se conozcan y resuelvan con el conocimiento y la comprensión adecuados, así como con los recursos necesarios.

Última actualización: 28/07/2021

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.