

¿Hacia una Verdadera Acción Popular para la Protección del Medioambiente? Una Reflexión a la Luz de la Jurisprudencia Española y Europea

Towards a True Action Popularis for Environmental Protection? A Reflection in the Light of Spanish and European Case Law

Susana Muñoz

Universidad de Luxemburgo, Luxemburgo

La falta de legitimación legal de las personas físicas en asuntos medioambientales en el ordenamiento jurídico español plantea importantes cuestiones jurídicas. La protección multinivel del medioambiente y, fundamentalmente, el Derecho europeo de los derechos humanos ofrecen claves interpretativas en favor de una verdadera acción popular abierta al ciudadano en defensa de sus derechos individuales y, en definitiva, de la justicia ambiental.

Descriptor: Medio ambiente; Derechos humanos; Justicia Ambiental.

The lack of legal locus standi for natural persons in environmental matters in the Spanish legal system raises important legal issues. The multilevel environmental protection and, fundamentally, European human rights law provide interpretative keys in favour of a true actio popularis open to citizens in defence of their individual rights and, ultimately, of environmental justice.

Keywords: Environment; Human rights; Environmental justice

Introducción

El acceso a la justicia ambiental es uno de los tres pilares del Convenio de Aarhus. La norma interna española, la Ley 27/2006 (LIPPJMA), introduce una “especie de acción popular” en favor de las personas jurídicas que tutelan el medioambiente y no reconoce legitimación a las personas físicas. El Tribunal Supremo (TS) entiende que su ejercicio corresponde “en todo caso” a las asociaciones de defensa medioambiental. Esta restricción legal y jurisprudencial suscita importantes cuestiones sobre la naturaleza de la acción, la posible existencia de un monopolio de acceso a la justicia por las ONG y sus consecuencias para la protección efectiva de derechos individuales. Esta contribución examina estas cuestiones a partir de un caso concreto: la defensa de unos vecinos frente a la instalación de una macro-granja con grave incidencia ambiental.

Fundamentación teórica

El Convenio de Aarhus reconoce el vínculo esencial entre la protección del medioambiente y el goce de los derechos fundamentales, en particular el derecho a la vida. En su artículo 9 se regula el acceso a la justicia ambiental por el “público” (o el “público interesado”), entendido como una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos por ellas constituidos. La UE y sus Estados miembros lo han ratificado y deben velar por que los miembros del público que reúnan eventuales criterios internos puedan entablar procedimientos

administrativos o judiciales para impugnar acciones u omisiones que vulneren el Derecho medioambiental (apartado 3).

Estas disposiciones tienen aplicación en el Reglamento (CE) 1367/2006, las Directivas 2003/4/CE (acceso a la información) y 2003/35/CE (participación) y el Derecho derivado armonizado de la UE. Además, el TJUE cuenta con abundante jurisprudencia. Sin embargo, considerables diferencias a nivel nacional propiciaron la retirada en 2014 de una propuesta de Directiva sobre el acceso a la justicia en materia de medioambiente de 2003 y la publicación de un documento de orientación (una “comunicación interpretativa”) por la Comisión Europea en 2017. Pocas directivas medioambientales contienen requisitos específicos y, en su defecto, rigen los principios fijados por el TJUE. En estos casos, la base general de la legitimación está prevista en Derecho interno, pero debe ser interpretada de forma coherente con el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus y la tutela judicial efectiva (artículo 19.1 TFUE y artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE).

La LIPPJMA considera el medioambiente “como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos”, pero solo consagra la legitimación de las personas jurídicas cuyo objeto estatutario es la protección del medioambiente y que reúnan ciertos requisitos (artículos 22 y 23). Según el TS, el ejercicio de esta acción no se reconoce a las personas físicas. Cabe preguntarse si es suficiente cuando se trata de garantizar la justicia ambiental.

Objetivos

Analizar las consecuencias jurídicas derivadas de la ausencia de legitimación legal de las personas físicas para el acceso a la justicia ambiental en España. Explorar vías jurídicas pertinentes para el ejercicio de una verdadera acción popular en asuntos medioambientales.

Método

Análisis legal y jurisprudencial comparado. Estudio de caso.

Resultados

Este trabajo examina el caso de la defensa de unos vecinos de Almedros (Cuenca) frente a la instalación de una macro-granja porcina con grave incidencia ambiental por la generación de enormes cantidades de purines, emisiones a la atmósfera de gases y olores, riesgos sanitarios, y por constituir un serio condicionante para el desarrollo de actividades como el turismo o la agricultura y ganadería ecológica.

Tras un primer recurso de alzada, la Administración esgrime, como motivo primordial para su rechazo, la falta de legitimación de los vecinos para acudir al recurso administrativo y la posterior vía judicial, con fundamento, entre otros, en los artículos 22 y 23 de la LIPPJMA y en la doctrina del TS (STS Sala 3ª 16 de junio de 2016). Los vecinos, por sí mismos, no estarían legitimados para el ejercicio de esta acción popular “peculiar”, sino que su actuación debería ser auspiciada por una ONG que cumpla los requisitos legales. La Resolución ha sido recurrida en marzo de 2019 y está pendiente de contestación. Este problema está también planteado ante el TSJ de Castilla-La Mancha.

Este asunto pone en cuestión la falta de legitimación legal de las personas físicas en asuntos medioambientales en el ordenamiento español. No obstante, la protección multinivel del medioambiente y el Derecho europeo de los derechos humanos ofrecen, a mi juicio, claves interpretativas en favor de una verdadera acción popular abierta al ciudadano.

Los ordenamientos español y europeo han incorporado de manera incompleta las disposiciones del Convenio de Aarhus. Éste reconoce cierto margen de apreciación a las partes, pero debe ser coherente con los objetivos de garantía de acceso a la justicia.

A pesar de la inexistencia de Directiva específica y a la luz de la jurisprudencia del TJUE, la regulación procesal nacional no debe impedir o dificultar en exceso el ejercicio de los derechos sustantivos o procesales conferidos por el Derecho de la Unión, a riesgo de “poner en cuestión la protección efectiva del Derecho medioambiental de la Unión” (asunto C-240/09 LZ I). Este Tribunal interpreta ampliamente el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus en relación con la tutela judicial efectiva: éste sería “privado de todo efecto útil, e incluso de su propia esencia si, como consecuencia de los criterios establecidos en el ordenamiento jurídico nacional, se negara todo derecho de recurso a determinadas categorías de «miembros del público»”. Asimismo, la referencia al ordenamiento nacional no justifica que se restrinja la invocación de la legislación de la Unión (asuntos C-664/15 Protect Natur y C-197/18 Wasserleitungsverband). Esto es válido para el caso español, donde la falta de legitimación legal de las personas físicas, miembros del público, deja la puerta abierta a un reconocimiento por vía judicial.

En el sistema de protección de derechos humanos del CEDH, el derecho al medioambiente se ha construido por el TEDH de manera pretoriana y de rebote, en la medida en que la degradación y la exposición a riesgos medioambientales pueden constituir una violación de derechos como el derecho a la vida, la prohibición de los tratos inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad y a la seguridad, el derecho a un proceso equitativo, el derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio, la libertad de expresión, la libertad de reunión y de asociación, el derecho a un recurso efectivo o la protección de la propiedad. Son relevantes aquí asuntos como López Ostra, Taskin, Giacomelli y Guerra. En definitiva, aunque la construcción del derecho al medioambiente no está terminada, la jurisprudencia de Estrasburgo garantiza su protección como derecho individual y crea obligaciones para los Estados partes del CEDH.

Conclusiones

Existe un desequilibrio entre los tres pilares de la democracia ambiental: información, participación y acceso a la justicia. El esfuerzo normativo se concentra en los dos primeros. Sin embargo, el recurso es la única herramienta efectiva para conseguir la adecuación a la legalidad de un acto, que puede haber sido muy participativo en su elaboración formal, pero que de no respetar en lo sustantivo el ordenamiento ambiental, quedaría sólo en manos de ONG y de la propia Administración su eventual revisión en vía administrativa o judicial, marginando al ciudadano. Así, derechos humanos, eminentemente personales, se tornan colectivos y selectivos a la hora de su defensa, menoscabando el fundamento de su existencia.

La interpretación pro actione del TJUE y el desarrollo de la línea jurisprudencial del TEDH, anudando el derecho al medioambiente con varios derechos humanos, pueden derivar en una garantía efectiva de derechos individuales en casos en que no se permita al ciudadano el ejercicio de acciones en defensa del medioambiente.

Más allá de la legitimación legal de las ONG, que constituye un avance insuficiente, no existe ninguna expresa prohibición de legitimación de las personas físicas y cabe defender su posible encaje jurisprudencial. El reconocimiento de una verdadera acción popular en asuntos medioambientales vía la protección de los derechos humanos vendría a ser la herramienta definitiva para la consecución de la justicia ambiental.