



UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS

Título

El derecho de acceso a la justicia ambiental en España.

Autor/es

PAULA LERENA MERINO

Director/es

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

Facultad

Escuela de Máster y Doctorado de la Universidad de La Rioja

Titulación

Máster Universitario en Acceso a la Abogacía

Departamento

DERECHO

Curso académico

2019-20



El derecho de acceso a la justicia ambiental en España. , de PAULA LERENA
MERINO

(publicada por la Universidad de La Rioja) se difunde bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported. Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden solicitarse a los titulares del copyright.

Trabajo de Fin de Máster

El derecho de acceso a la justicia ambiental en España

Autora

Paula Lerena Merino

Tutor: René Javier Santamaría Arinas

MÁSTER:

Máster en Acceso a la Abogacía (254M)

Escuela de Máster y Doctorado



**UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA**

AÑO ACADÉMICO: 2019/2020

ÍNDICE

1. **INTRODUCCIÓN**
2. **MARCO GENERAL**
 - 2.1. *Contexto internacional y europeo*
 - 2.2. *La regulación española en vigor*
3. **BARRERAS EN EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL**
 - 3.1. *Barreras sustantivas*
 - 3.1.1. Complejidad del objeto procesal ambiental
 - 3.1.2. Falta de formación ambiental
 - 3.1.3. Desigualdad entre las partes
 - 3.1.4. Duración del proceso ambiental
 - 3.1.5. Legitimación
 - 3.1.6. Medidas cautelares
 - 3.1.7. El *onus probandi* en el litigio ambiental
 - 3.2. *Barreras económicas*
 - 3.2.1. Tasas judiciales y asistencia jurídica gratuita
 - 3.2.2. Coste de los expertos que intervienen en el proceso
 - 3.2.3. Honorarios de los profesionales jurídicos
 - 3.2.4. Las costas judiciales
 - 3.2.5. Cauciones o fianzas
4. **PROPUESTAS PARA CONSEGUIR UN REAL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL**
 - 4.1. *Reconocimiento de la acción popular en el contencioso-ambiental*
 - 4.2. *Creación de la figura de peritos ambientales adscritos a los Tribunales*
 - 4.3. *Carga de la prueba*
 - 4.4. *Configuración de las costas ambientales*
 - 4.5. *Otros gastos procesales: tasas judiciales, gastos, fianzas*
 - 4.6. *Medidas cautelares ambientales*
 - 4.7. *Asistencia jurídica gratuita y turno de oficio ambiental*
 - 4.8. *Creación de Tribunales ambientales especializados*
5. **CONCLUSIONES**

Bibliografía

Resumen

El objeto de estudio de este trabajo se centra en el derecho de acceso a la justicia ambiental, tercer pilar del Convenio de Aarhus, y su regulación en la LAIPA; poniendo especial atención a los problemas económicos y procesales de nuestro ordenamiento jurídico que impiden un correcto desarrollo y ejercicio del mismo, así como en la exposición de varias propuestas para la configuración de una nueva regulación ambiental garantista y protectora.

Abstract

The object of study of this work focuses on the right of access to environmental justice, third pillar of the Aarhus Convention, and its regulation in LAIPA; paying special attention to the economic and procedural problems of our legal system that prevent a correct development and exercise of the same, as well as in the presentation of several proposals for the configuration of a new guarantee and protective environmental regulation.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las mayores preocupaciones sociales que ha ido creciendo paulatinamente a lo largo de los primeros años del siglo XXI ha sido la consideración del medio ambiente como patrimonio común del género humano y su necesaria protección. Y es que, las consecuencias negativas de los cambios que se han producido en los estilos de vida de la sociedad, a nivel general, han influido directamente sobre este bien colectivo, generándose una *inevitable* crisis ecológica global. El problema es que la apreciación de tales perjuicios parece tener su inicio ahora, con la llegada de las nuevas generaciones, cada vez con más fuerza; y conseguir soluciones rápidas y efectivas supone todo un desafío para la humanidad. No obstante, el sentimiento de responsabilidad particular ante la protección del valor ambiental de la biodiversidad ha conseguido traspasar las fronteras hasta implantarse en los sistemas jurídicos de los Estados, donde se trata de garantizar dicho compromiso real con el medio ambiente a través de una regulación protectora.

Dicha regulación debe contemplar una serie de derechos que permitan a los ciudadanos informarse y participar en los procesos ambientales, así como acceder a la justicia cuando perciban posibles incumplimientos de la normativa ambiental. Y esto es lo que se intentó con la creación del Convenio de Aarhus en 1998, fuente de Derecho Internacional que tiene como principal objetivo la lucha por la protección del medio ambiente a nivel global. Sin embargo, sus esperanzas de éxito se vieron frustradas en gran parte, pues no todos los Estados han cumplido con las obligaciones impuestas por aquel. En España, por nuestra parte, solamente tenemos que acudir a casos como el del Mar Menor en Murcia; a las minerías a “cielo abierto” como la de Laciana, en León; el caso Senda de Granada, en Murcia; o a las autopistas fantasmas, para contemplar la vulneración del Convenio y la desprotección irreversible del medio ambiente que ello está suponiendo.

Estos hechos, pues, están generando en la sociedad un interés, un compromiso, una motivación por dar voz a quien no la tiene, para luchar activamente contra estas irregularidades que están destruyendo nuestra

biodiversidad. Y, básicamente, este es el motivo principal por el que he escogido como objeto de estudio para este Trabajo Fin de Máster el derecho de acceso a la justicia ambiental, tercer pilar del Convenio de Aarhus, que garantiza a los ciudadanos la defensa del medio ambiente ante los Juzgados y Tribunales. Para ello, se ha realizado un estudio sobre la normativa y doctrina de la materia, poniendo el foco sobre la regulación española y los problemas detectados en la misma, finalizando con una serie de propuestas que puedan servir para tratar de superar las barreras que frenan el correcto ejercicio del derecho de acceso a la justicia ambiental en nuestro país.

2. MARCO GENERAL

2.1. Contexto internacional y europeo

El acceso a la justicia ambiental es uno de los tres derechos que, junto con el de información y participación, conforman los tres pilares del Convenio de Aarhus¹. Este Convenio se promovió con el objetivo de implicar a la ciudadanía (desde los particulares hasta las asociaciones) en las cuestiones medioambientales, y se adaptó el 25 de junio de 1998 en Aarhus, ciudad danesa que le dio nombre². Fue aprobado el 17 de febrero de 2005 por la Decisión 2005/370/CE del Consejo, en nombre de la Comunidad Europea, y España lo adaptó mediante Instrumento de ratificación de 15 de diciembre de 2004 (BOE de 16 de febrero de 2005), pasando a formar parte de su ordenamiento jurídico interno y prevaleciendo sobre cualquier otra norma de este en caso de conflicto³. Así, el derecho de acceso a la justicia ambiental pasa a regularse en los artículos 20 y siguientes de 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* (en

¹ Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. El derecho de acceso a la justicia ambiental se regula en los artículos 9 y siguientes del mismo.

² VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU J. “¿Conocen nuestros políticos el Convenio de Aarhus?” *Ben Baso: revista de la Asociación de Profesionales para la Difusión y Protección del patrimonio*, nº20, 2009. págs. 8-10.

³ Artículo 96.1 de la Constitución Española y artículo 31 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales.

adelante, LAIPA), ley de transposición de la Directiva 2003/4/CE, *del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental* y de la Directiva 2003/35/CE, *del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente*, que tienen como objeto la incorporación de una serie de obligaciones correspondientes a los pilares de acceso a la información y de participación en los asuntos ambientales para el conjunto de la Unión. Y es que resulta curioso que ambas Directivas no se hayan adaptado al Convenio de Aarhus puesto que, además de seguir regulando los derechos de información y participación por separado, no recogen las exigencias del acceso a la justicia. Ante esta situación, la Comisión adoptó una Comunicación en 2017 (2017/C-275/01) donde recopiló la doctrina emanada de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo sobre el derecho de acceso, pero al tratarse de un documento orientativo para sus destinatarios (entre los que se incluyen las autoridades y órganos judiciales internos) carece de valor normativo. Como vemos, por tanto, a pesar de la importancia del Convenio y su vigencia, se da una grave vulneración del mismo puesto que no se ha conseguido plasmar sus objetivos mediante una correcta regulación por parte de la UE y el legislador español. De hecho, en 2018, el Consejo emitió una Decisión (Decisión 2018/881) en la que se instaba a la Comisión a presentar un estudio sobre las opciones de las que dispone la UE para aportar soluciones a las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en relación con el asunto ACCC/C/2008/32 así como una posible propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifique el Reglamento (CE) nº 1367/2006⁴.

Tras analizar el panorama normativo general, y antes de centrarnos en el objeto de estudio de este trabajo y analizar la problemática de la legislación española con respecto al derecho de acceso, no debemos olvidar los otros dos pilares del Convenio que hemos mencionado previamente: el derecho de participación y el derecho de información. Por ello, explicaremos brevemente

⁴ SANTAMARÍA ARINAS, R. *“Curso básico de Derecho Ambiental general”*, Instituto Vasco de la Administración Pública. Oñati, 2019.

cada uno de ellos, puesto que es necesario tener un concepto general de ambos para proceder a un estudio más profundo del tercer pilar.

Pues bien, el derecho de acceso a la información ambiental se encuentra regulado en los artículos 4 y 5 del Convenio de Aarhus y en el Título II de la LAIPA. Se concibe como el primer pilar del Convenio puesto que, como es lógico, no se pueden ejercer los otros dos derechos si antes no contamos con la posibilidad de acceder a la información medioambiental necesaria que nos permita actuar en las causas con pleno conocimiento de estas. Y es que este derecho permite buscar y obtener información de las autoridades públicas siendo los interesados los que la soliciten, pero también obliga a aquellas a recoger y publicar la información necesaria sin necesidad de que el público interesado tenga que presentar solicitudes. Este derecho, por tanto, es el que permite acceder al conocimiento necesario sobre cualquier situación en la que el medio ambiente se vea involucrado de un modo u otro; y es lo que abre el camino al ejercicio de los otros dos pilares: participación en el procedimiento, de forma que el público pueda estar al tanto de cualquier situación irregular o incumplimiento normativo; y acceso a la justicia en los Tribunales cuando los anteriores han resultado infructuosos.

Por otra parte, el derecho a la participación se regula en los artículos 6, 7 y 8 del Convenio de Aarhus y en el Título III de la LAIPA y es el que permite participar en la toma de decisiones sobre tres ámbitos: autorización de determinadas actividades, aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario. Naturalmente, estos ámbitos tienen en común que deben versar sobre el medio ambiente, por lo que se excluyen expresamente otro tipo de procedimientos (artículo 18.3 LAIPA).

2.2. La regulación española en vigor

Dicho esto, y teniendo en mente este contexto general, entramos ahora a estudiar el derecho de acceso a la justicia ambiental en profundidad. Como su propio nombre indica, y siguiendo la Exposición de Motivos de la LAIPA, el objeto de este derecho es *“garantizar el acceso de los ciudadanos a los*

tribunales para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos que en materia de democracia ambiental les reconoce el propio Convenio. Se pretende así asegurar y fortalecer, a través de la garantía que dispensa la tutela judicial, la efectividad de los derechos que el Convenio de Aarhus reconoce a todos y, por ende, la propia ejecución del Convenio". No obstante, ya hemos adelantado al inicio del trabajo que el legislador español no consiguió reflejar en la LAIPA el potencial procesal que el artículo 9 del Convenio de Aarhus permitía obtener del tercer pilar. Y es que no por ser el último de los tres derechos debe ser el menos importante, puesto que sobre todos ellos recae el mismo peso: la protección activa y real⁵ del medio ambiente. Basta con leer la introducción del Convenio de Aarhus para entender esta idea⁶.

Así, acudiendo al Título IV de la Ley 27/2006, en el artículo 20 tomamos el primer contacto con la regulación del acceso a la justicia, la cual brilla por su ausencia en lo que a innovación se refiere puesto que únicamente se reduce a reproducir la protección que ya se daba en el ordenamiento jurídico español: los recursos administrativos de alzada, reposición y revisión, regulados hoy en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y el recurso contencioso-administrativo, regulado en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA). Estos recursos podrán interponerse frente a acciones u omisiones de las autoridades públicas en materia de información y participación pública, esto es, los otros dos pilares del Convenio.

Comenzando con este artículo, vemos que el legislador español parece no mostrar demasiado interés en tratar de adaptar las disposiciones del Convenio de Aarhus y solventar la realidad procesal de los Tribunales de España, puesto

⁵ La concienciación de la protección ambiental no es una cuestión baladí. Debemos conseguir concienciar a las generaciones presentes y futuras de que el derecho al medio ambiente es algo tan valioso como cualquier otro derecho fundamental. Los pilares del Convenio de Aarhus permiten actuar en los procesos en los que el medio ambiente se ve involucrado directamente, de manera que cualquier persona pueda interesarse y velar por que se respete la normativa ambiental, evitando catástrofes irreparables.

⁶ La introducción del Convenio transmite una idea con fuerza, clara y contundente. No obstante, teniendo en cuenta que es del año 1998, parece ser que no tuvo la repercusión que pretendía en la sociedad.

que no aporta ningún tipo de solución novedosa que garantice equilibrio entre las partes, celeridad procesal o atractivo económico; tres de los problemas con los que se debe lidiar en nuestro país, tres de los problemas que el Convenio pretende erradicar.

El siguiente artículo de la LAIPA hace referencia a las reclamaciones que puede interponer el público cuando “*considerare que un acto u omisión imputable a cualquiera de las personas a las que se refiere el artículo 2.4.2 ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley*” ante la Administración Pública bajo cuya autoridad ejerce su actividad. Dichas personas pueden ser físicas o jurídicas, y deben asumir responsabilidades públicas, ejercer funciones públicas o prestar servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones previstos en el apartado 2.4.1 de la Ley⁷. La resolución que dicte y notifique la Administración agotará la vía administrativa además de ser ejecutiva, siendo la normativa autonómica o la disposición adicional décima la que establezca el plazo⁸. En el caso de que la resolución sea incumplida, bien de oficio, bien a instancia parte, la Administración deberá requerir a la persona reclamada para que cumpla con la misma y, en caso de que tal requerimiento sea infructuoso, se impondrá una multa coercitiva calculada atendiendo al interés público de la pretensión ejercitada, la cual, si se trata de la Administración estatal, no superará los 6.000 euros, según la LAIPA; y, para el resto de casos, habrá que estar a lo que diga la normativa autonómica.

Por otra parte, en el artículo 22 de la Ley, vemos que se reconoce una *acción popular* a las personas jurídicas sin ánimo de lucro para reaccionar

⁷ Estas autoridades, órganos o instituciones son las siguientes: a) El Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas. b) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local y las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales. c) Los órganos públicos consultivos. d) Las Corporaciones de derecho público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles.

⁸ Tal Disposición, establece que: “*La Administración General del Estado deberá dictar y notificar la resolución correspondiente a la reclamación a la que se refiere el artículo 21 en el plazo máximo de tres meses. 2. En el ámbito de la Administración General del Estado, el importe de las multas coercitivas a las que se refiere el artículo 21 no excederá de 6.000 euros por cada día que transcurra sin cumplir.*”

frente a los actos u omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 de la LAIPA⁹, siempre y cuando aquellas cumplan los requisitos exigidos en su artículo 23, que vienen a ser los siguientes: a) que la protección del medio ambiente en general o de alguno de sus elementos en particular se encuentre dentro de los fines acreditados en sus estatutos; b) haberse constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos; y c) que desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa. El inconveniente de esta regulación es que puede generar problemas con personas, uniones de hecho o agrupaciones recientes para ejercitar este derecho, al no cumplir el requisito exigido del tiempo¹⁰. Como novedad que debemos resaltar es que privilegia a determinadas asociaciones con el derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, algo que sorprende frente al resto de la regulación por ser la única aportación procesal que hace el legislador. Pero más tarde hablaremos sobre ello.

Pues bien, la primera toma de contacto con la regulación del acceso a la justicia ambiental en España se da, como hemos visto, con los recursos administrativos que pueden interponerse frente a actuaciones u omisiones de las autoridades públicas. Esto, como hemos indicado previamente, no ha resultado ser ninguna novedad puesto que era un mecanismo que ya existía en nuestro ordenamiento jurídico. No obstante, debemos destacar que la LAIPA renunció a establecer un recurso administrativo especial en materia ambiental, lo cual resulta un tanto desconcertante teniendo en cuenta que esta figura se contempla en otras materias (como, por ejemplo, el recurso especial en materia

⁹ Dichas materias son las siguientes: protección de las aguas, protección contra el ruido, protección de los suelos, contaminación atmosférica, ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos conservación de la naturaleza, diversidad biológica, montes y aprovechamientos forestales, gestión de los residuos, productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas, biotecnología, otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente, evaluación de impacto medioambiental, acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente y aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica.

¹⁰ SALAZAR, E. Y SANCHÍS, F.; "El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio Aarhus", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 12, 2007-2, Págs. 75-94.

de contratación¹¹) y tampoco hizo alusión alguna a los recursos judiciales. Siendo conscientes de las carencias que se dan en nuestro ordenamiento jurídico con respecto a la protección del medio ambiente, podemos concluir que el desarrollo normativo resulta ser mínimo e insuficiente, lo que da lugar a los problemas que analizaremos a continuación y que, siguiendo el planteamiento de SALAZAR ORTUÑO¹², pueden catalogarse en dos vertientes distintas: barreras sustantivas y barreras económicas. Pese al hecho de que todos los ámbitos jurídicos, de un modo u otro, presentan trabas que impiden que el proceso siga un cauce totalmente nítido, lo destacable del supuesto ambiental es que las complicaciones que se presenten pueden hacer que el daño causado sea irreparable y, por ello, deban tomarse las precauciones necesarias, sin excepción.

3. BARRERAS EN EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

3.1. Barreras sustantivas

3.1.1. Complejidad del objeto procesal ambiental

Esta primera barrera puede ser entendida como la causa que propicia la aparición del resto, y es que, a pesar de que el contenido que recoge el Convenio de Aarhus es suficiente (establece unas bases que deberían sobrar para que la legislación interna posterior de los Estados que lo han ratificado pueda desarrollarse sin problema), a pesar de que -no debemos olvidar- es del año 1998, tras veinte años desde su creación, no se ha conseguido implantar los objetivos perseguidos con respecto a la consideración que se le daba al medio ambiente en la introducción del Convenio:

¹¹ Regulado en los artículos 44 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014

¹² SALAZAR ORTUÑO, E. "El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica." *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm 28, Cap. IV. Aranzadi. Navarra, 2019.

“Afirmando la necesidad de proteger, preservar y mejorar el estado del medio ambiente y de garantizar un desarrollo sostenible y ecológicamente idóneo;

Reconociendo que una protección adecuada del medio ambiente es esencial para el bienestar humano, así como para el goce de los derechos fundamentales, en particular el derecho a la vida;

Reconociendo también que toda persona tiene el derecho a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar, y el deber, tanto individualmente como en asociación con otros, de proteger y mejorar el medio ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras”.

Naturalmente, esta concepción del medio ambiente es teórica. Las dificultades aparecen cuando se tratan de llevar todas estas ideas a la práctica puesto que, como sabemos, resulta complicado hacer cambiar actitudes y tradiciones. La complejidad que en los últimos decenios ha adquirido el Derecho ambiental hace que los Jueces y Tribunales puedan no estar preparados al nivel necesario. Sin embargo, la falta de educación ambiental no debe enfocarse únicamente en nuestros juzgadores, sino que, como todo, debemos atender a los cimientos que sustentan nuestro sistema judicial.

3.1.2. Falta de formación ambiental

Ya hemos adelantado previamente que la ausencia de unos Tribunales especializados en derecho ambiental cuyos jueces estén verdaderamente comprometidos con la causa es uno de los motivos que propician la frustración de muchos procedimientos. A esto debemos añadir que otros pilares básicos de nuestro sistema judicial, como el Ministerio Fiscal, también presentan un escaso conocimiento del Derecho ambiental.

No obstante, la falta de educación ambiental se origina en los cimientos de la sociedad, como hemos adelantado arriba. Las nuevas generaciones presentan una empatía mucho más cercana y sensible con la causa

ambiental¹³, pero esta materia no tiene el mismo impacto que otras como, por ejemplo, la lucha contra la violencia machista. Los daños irreparables producidos por las lesiones ambientales no se perciben de la misma manera en comparación a los de un accidente automovilístico. No generan el mismo impacto, por razones obvias: mientras que estos son directos, los daños ambientales son apreciables a largo plazo; y esto hace que, excepto las personas que realmente sienten preocupación y se comprometen con la causa, el resto de la población, que representa un porcentaje bastante mayor, se muestre distante e incluso escéptica¹⁴. Los efectos negativos de esta realidad también se aprecian en el terreno profesional: los estudiantes de Derecho que pretenden ejercer la Abogacía o los opositores a Judicaturas no se plantean el derecho ambiental como primera o segunda opción.

Todo esto hace que recaiga sobre el juez una doble responsabilidad: no sólo la que tiene como juzgador de crear una sentencia justa y adecuada a Derecho sino que, además, deberá enfrentarse a un terreno (en muchas ocasiones, desconocido para él) en el que deberá adoptar una actitud casi inquisitiva y proactiva para sacar adelante el procedimiento. No obstante, pese a la ausencia de formación o especialidad, contamos con Jueces y Fiscales comprometidos personal y profesionalmente con la causa ambiental, de forma que debemos destacar su esfuerzo por conocer más a fondo la normativa y particularidad ambiental. Afortunadamente, también contamos con una sección de medio ambiente y urbanismo en nuestro Tribunal Supremo que ha arrojado una detallada doctrina acerca de conceptos básicos en nuestro Derecho Ambiental, así como con varias resoluciones judiciales ejemplares.

¹³ Ha sido en los últimos tiempos, con la llegada de las nuevas generaciones, cuando la sociedad está empezando a tomar en consideración al medio ambiente como un bien influyente en nuestro bienestar, sobre todo con las consecuencias catastróficas que va dejando el cambio climático. Únicamente cuando estos daños son organolépticos la conciencia social empieza a cambiar. Y es que parece que paulatinamente, va creciendo la teoría de que el estrés, la contaminación y la mala alimentación a la que nos exponemos cada vez de forma más habitual influyen en nuestra salud directamente, dañando la corteza cerebral y rompiéndose así el vínculo con el sistema límbico. Estas preocupaciones son las que ponen al medio ambiente como un bien colectivo en peligro que debemos proteger. Para más información sobre esta interesante teoría véase GUTIÉRREZ-YURRITA, P.J. "Configuración ecológica del medio ambiental como bien jurídico" *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2007-2, núm. 12.

¹⁴ Hoy en día sigue existiendo un sentimiento de rechazo hacia los efectos del cambio climático y los daños ambientales por parte de un gran porcentaje de la sociedad sobre todo entre la población envejecida. Y, en fin, resulta más terrorífico cuando este tipo de pensamientos se invisten de autoridad con gran influencia política y social.

3.1.3. Desigualdad entre las partes

Para comenzar el estudio de esta barrera, debemos analizar las partes que intervienen en un proceso ambiental: por una parte, los ciudadanos o las organizaciones, quienes actúan el interés público para la defensa del medio ambiente cuando se generan riesgos o daños al ecosistema por la otra parte, que son las empresas privadas o la Administración, quienes cuentan con muchas más ventajas procesales que los primeros. Y esta diferencia de equilibrio procesal es el resultado del pésimo planteamiento legal que existe en nuestro ordenamiento cuando lo que se pretende defender son intereses y bienes colectivos, ya que el medio ambiente, recordamos, es objeto de nuestro deber de protección puesto que no puede defenderse *per se*, y todos los procedimientos judiciales (civil, penal, contencioso-administrativo) y el administrativo están diseñados para el tratamiento de la defensa de bienes jurídicos individuales. Nos encontramos, por ende, ante una situación en la que nuestro sistema judicial está totalmente obsoleto puesto que no se ha visto alterado para adaptarse a las nuevas demandas de la sociedad que obligan a tener en cuenta los elementos económicos y culturales que inciden necesariamente en el comportamiento de los actores involucrados en un proceso. El legislador, al fin y al cabo, ignorando estas desigualdades únicamente contribuye a profundizarlas¹⁵.

Esto hace que, cuando un ciudadano o una organización no gubernamental decide acudir a los Tribunales en defensa del medio ambiente, se encuentra con que el diseño del procedimiento está planteado para que, *ab initio*, se encuentre en una posición desfavorecida, puesto que no cuenta con los instrumentos necesarios para actuar por un bien colectivo. Esta situación de desigualdad también se da en otros órdenes jurisdiccionales como viene a ser el social, donde, pese a que los intereses que aquí se discutan no son colectivos (los derechos e intereses por los que actúan los trabajadores son individuales) la desigualdad se manifiesta de igual manera: empresario poderoso frente a trabajador o trabajadores indefensos. Pero en este caso, el

¹⁵ VALENCIA HERNÁNDEZ, J.G. "Estudio comparativo del régimen de acceso a la justicia ambiental del Convenio Aarhus y la ley 27 de 2006, con el acceso a la justicia ambiental y sus mecanismos de aplicación en la legislación colombiana", en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* nº 14, 2008-2. Págs. 227-252.

legislador sí que tuvo en cuenta esta circunstancia a la hora de regular el proceso judicial laboral. Al contrario, no contempló lo dispuesto en el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica en la reforma del proceso civil en España, que trató de manera insuficiente e incompleta los intereses transindividuales. Dicho Código pretendía servir *no sólo como receptor de principios, sino también como modelo concreto para inspirar las reformas, de modo de tornar más homogénea la defensa de los intereses y derechos transindividuales en países de cultura jurídica común*¹⁶.

3.1.4. Duración del proceso ambiental

Cuando una persona acude a los Tribunales en busca de una sentencia justa que ponga fin a un litigio o problema, entiende que el tiempo es primordial y que, por tanto, el procedimiento debe funcionar con celeridad. Este hecho se da en cualquier ámbito jurídico: todo el mundo quiere una solución justa en el momento adecuado. Sin embargo, tristemente nuestro sistema judicial no puede asegurar evitar la dilatación del tiempo cuando de hacer justicia se trata. Hay asuntos que, bien por su particularidad, bien por cuestiones procesales, se demoran en el tiempo, generando una desconfianza en la sociedad, la cual acaba cuestionando su legitimación y eficacia.

Como es lógico pensar, en el ámbito ambiental, concretamente, la lentitud de los procesos puede ser una cuestión *de vida o muerte*. Con respecto a esta idea, no tenemos más que acudir al caso del hotel del Algarrobico para entender rápidamente las desastrosas consecuencias que la lentitud en los procesos ambientales puede generar¹⁷. Esta lentitud, unida a los desmanes del urbanismo desaforado previo a la crisis inmobiliaria¹⁸, ha generado muchos

¹⁶ Punto 4 de la Exposición de Motivos del Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica (Caracas, 28 de octubre de 2004).

¹⁷ Para más información, véase “Algarrobico, símbolo de la destrucción de la costa” <https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/oceanos/costas/algarrobico-simbolo-de-la-destruccion-de-la-costa/>

¹⁸ De sobra es sabido que la normativa urbanística en nuestro país no ha tenido el peso que debería. Son muchas las obras que se han llevado a cabo donde no debían realizarse o de forma totalmente irrespetuosa con el medio ambiente, violando la legislación ambiental e incluso pretendiendo dejar impunes las infracciones cometidas. Hoy en día la Administración ejerce un control mucho mayor, pero las catástrofes que se han producido quedan en la historia del fracaso en la lucha por el medio ambiente.

casos en los que determinados edificios o infraestructuras se encuentren como fantasmas porque una sentencia los ha declarado ilegales. Y el problema viene ahora: ¿qué ocurre cuando un edificio es declarado ilegal por haber infringido la normativa urbanística? La respuesta parece no gustar demasiado a los jueces, pues brilla por su ausencia en la práctica: la demolición de dichas obras ilegales. La cuestión es que no debería llegarse a la realidad de juzgar una obra terminada sino a la revisión de su simple autorización.

Esta pasividad generalizada con respecto al tema de las autorizaciones e infracciones urbanísticas va ligada a la complejidad de propio objeto procesal en la materia ambiental. Como comentaremos posteriormente, la especialización en este ámbito es totalmente necesario, pues ayudaría a conseguir mayor rapidez en la resolución de los litigios. En el ámbito contencioso-administrativo es donde más se presencian estos inconvenientes puesto que es el que más contiendas ambientales recibe, junto con la sede criminal. El proceso civil, en cambio, no es el ámbito más utilizado en términos ambientales por razones obvias: está destinado, sobre todo, a la resolución de conflictos entre particulares que actúan por intereses y derechos individuales.

3.1.5. Legitimación

Como hemos adelantado previamente, nos centramos ahora en una de las barreras más controvertidas y cuestionadas de la LAIPA: la regulación de la acción popular ambiental y su legitimación. La acción popular se recoge en el artículo 125 de la Constitución Española junto con la figura del Jurado, pero también se ha reconocido en materias como costas¹⁹, e incluso encontramos esta legitimación reconocida en la normativa ambiental autonómica de algunas Comunidades Autónomas²⁰. Esto, en realidad, ha dado lugar a varios

¹⁹ Artículo 109 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

²⁰ Ciertas Comunidades Autónomas, como Asturias (Artículo 41 de la Ley 5/1991, de 5 de abril, de Espacios Naturales de Asturias), la Comunidad Valenciana (artículo 61 de la Ley 11/1994 de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos) o la Rioja (artículo 76 de la Ley 4/2003 de 26 de marzo, de conservación de espacios naturales) reconocen la acción pública ambiental en el ámbito exclusivamente administrativo. Por otra parte, también hay normas autonómicas que reconocen la acción pública ambiental con carácter universal, como la Ley 8/2002 de 18 de diciembre de protección del ambiente atmosférico de Galicia en su artículo 54 o la Ley 7/1990 de 28 de junio, de Embalses y Zonas húmedas de Madrid en su artículo 20. Para más

problemas puesto que, aunque las Comunidades Autónomas estén facultadas para establecer normas adicionales de protección, la legislación básica sobre protección del medio ambiente es competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1. 23º de la Constitución Española. Asimismo, no debemos olvidar que también es competencia exclusiva estatal la legislación procesal en virtud del artículo 149.1.6º, de forma que ciertas leyes autonómicas que reconocen la acción popular en materia ambiental (ignorando, además, los requisitos de legitimación de la LAIPA) generan ciertas dudas sobre su constitucionalidad. Así, por ejemplo, destacamos la Sentencia del Tribunal Constitucional 151/2012 que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, cuyo artículo 3.4 reconoce la acción pública para exigir el cumplimiento de lo previsto en ella tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional. Sin embargo, so pretexto de falta de objeto del proceso, nuestro TC no aprovechó la oportunidad para esclarecer el panorama sobre la legitimación ambiental. Y situaciones como esta se repiten en nuestro ordenamiento jurídico con otras disposiciones autonómicas que reconocen la acción pública ambiental, generando, así, un sistema heterogéneo sin seguridad jurídica²¹.

Y es que, tal como debe entenderse la acción pública, es una legitimación que permite a cualquier persona actuar frente a una vulneración normativa, sin importar la materia o quién cometa dicha infracción. Pero este concepto no es el que ha incorporado el legislador en la LAIPA, puesto que la acción popular en la materia que ahora nos concierne presenta varias peculiaridades. Estas peculiaridades hacen que la regulación española sea

información, véase RUIZ DE APODACA, Á. “El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus” *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2018. Vol. IX Núm. 1.

²¹ RUIZ DE APODACA, Á. “El acceso a la justicia ambiental...” cit. Destacamos también la Sentencia del Tribunal Constitucional 97/2018, donde se declara la inconstitucionalidad de varios preceptos de una Ley autonómica de Vivienda al invadir competencias del Estado. Pero, concretamente, con respecto al artículo 6.1 de dicha ley, que habla sobre la acción pública en materia de vivienda, el TC únicamente declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente” del precepto; dejando, por tanto, la problemática abierta. Vid. SANTAMARÍA ARINAS, op. cit., p. 140.

catalogada de “*desfasado neocorporativismo*”²² y duramente criticadas por autores como SALAZAR ORTUÑO o RUIZ DE APODACA. Siguiendo la línea expuesta, los requisitos establecidos en el artículo 23 LAIPA (ya comentados) únicamente frenan, injustificadamente, la defensa del medio ambiente perseguida por el acceso a la justicia. No convencen las razones alegadas por ORTEGA BERNARDO²³ sobre la correcta regulación de la acción popular en materia ambiental cuando afirma que con dichos requisitos “*se trata de impedir que un sujeto distinto a una asociación ambiental en activo y rigurosamente constituida, en la que se presume, por tanto, un interés real en salvaguardar el medio ambiente, pueda controlar al Gobierno y la Administración y cuestionar la presunción de legalidad que rige toda su actuación*”.

No es un paso que deba celebrarse puesto que, en primer lugar, infringe lo dispuesto en el artículo 2.9 del Convenio de Aarhus, el cual establece que “*el público tendrá acceso a la información, tendrá la posibilidad de participar en la toma de decisiones y tendrá acceso a la justicia en materia medioambiental sin discriminación fundada en la nacionalidad, la ciudadanía o el domicilio y, en el caso de una persona jurídica, sin discriminación por el lugar en que tenga su sede oficial o un centro efectivo de actividades*”. Es decir, que los requisitos implican discriminación no sólo a las personas jurídicas que, o bien no tengan la antigüedad necesaria (2 años) o bien no cumplan con el requisito de la territorialidad, sino que discriminan a organizaciones creadas *ad hoc* para la defensa en un caso judicial concreto y a cualquier persona física que quiera acudir a los Tribunales en busca de una defensa activa del medio ambiente cuando es consciente de cualquier tipo de infracción que lo afecte. Los requisitos exigidos para ejercer esta acción popular carecen totalmente de sentido puesto que estamos hablando de la defensa de un bien colectivo en el que no hay intereses económicos cuando lo que se exige es el cumplimiento estricto de la normativa ambiental correspondiente. Las organizaciones no gubernamentales ambientales no son los únicos tutores o representantes del

²² JORDANO FRAGA, J. “Análisis de la Ley 27/2006 en cuanto al acceso a la justicia, en especial el principio de legitimación en los contenciosos ambientales” *Estudios de Derecho Judicial*, 2007, núm. 137. Págs. 118 y ss.

²³ ORTEGA BERNARDO, J. “¿Quién ha apostado por la efectiva implantación del derecho de acceso a la justicia a favor de las organizaciones no gubernamentales en defensa del medio ambiente?” *Actualidad Jurídica Ambiental*, 3 de octubre de 2011.

medio ambiente, y éste no puede defenderse en los Tribunales *per se*, de forma que es deber de todos el comprometernos a protegerlo. Asimismo, y en la línea de lo que comentamos, es totalmente incomprensible la regulación dada por el legislador a la acción popular puesto que antes de la entrada en vigor de la LAIPA, tanto la doctrina como la jurisprudencia permitían entender que del artículo 45 CE se podría obtener directamente una acción popular ambiental plena. Por tanto, la restricción para el ejercicio de esta mal llamada *acción popular ambiental* supone una incoherencia con lo establecido en el artículo 125 de nuestra Constitución y el artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en relación con la acción popular.²⁴

Por otra parte, centrándonos ahora en la legitimación, nuestro sistema judicial se fundamenta en que, para acudir a los Tribunales, se busque la defensa de un derecho o interés que se encuentra en nuestra esfera jurídica, que nos afecta directamente. Se exige tener un interés legítimo en el proceso. No obstante, la evolución de las sociedades y de sus necesidades ha hecho que la justicia no pueda permanecer ajena a dichos cambios, sobre todo cuando estos se basan en el reconocimiento de intereses supraindividuales, como es el caso del medio ambiente.

Con esto se abre paso una figura conocida como *legitimación activa colectiva* en vía administrativa o judicial, que viene a ser una legitimación individual de personas u organizaciones que pueden actuar por intereses colectivos sin la necesidad de demostrar la afección de intereses o derechos personales. Y esto, teniendo en cuenta la *acción popular* que regula la LAIPA, pese a no estar consolidada, arroja algo de luz al derecho de acceso a la justicia ambiental, pues los intereses que aquí defienden las personas, bien individualmente bien en asociaciones, son colectivos. En el ámbito penal, cualquier persona ha podido ejercer la acusación popular en los delitos ambientales desde 1980 gracias al reconocimiento de la acción popular que nuestra norma suprema recoge su artículo 125. Sin embargo, si acudimos al ámbito administrativo, encontramos una gran variedad, tanto por razón de la materia como por razón

²⁴ SALAZAR, E. y SANCHÍS, F.; “El acceso a la justicia ambiental...”, cit. pág 94.

territorial²⁵: en ordenación del territorio, el requisito de la legitimación activa brilla por su ausencia, y en materia de aguas, la legitimación activa se limita a los afectados.

Por tanto, como vemos, la LAIPA presenta varias deficiencias en lo que respecta a la legitimación, pues su regulación resulta poco clarificadora. No obstante, gracias a una aplicación judicial máxima del principio *pro actione* de los Tribunales en relación con los intereses supraindividuales, como el ambiental, en ocasiones se ha conseguido salvar dichas restricciones, tal como podemos ver en algunas decisiones judiciales del Tribunal Supremo²⁶.

3.1.6. Medidas cautelares

Al problema de la demora de los procedimientos en materia ambiental debemos añadir el de las medidas cautelares. Estas, como sabemos, son las que se adoptan en un proceso con el objetivo de asegurar un resultado futuro dependiente de la sentencia estimatoria de la demanda, y pueden adoptarse en cualquiera de los órdenes jurisdiccionales de nuestro ordenamiento jurídico, sirviendo de referencia lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil. No obstante, hablando de derecho ambiental, debemos traer a colación dos de los

²⁵ Como explicábamos antes, algunas Comunidades Autónomas han reconocido la acción popular en la defensa de la legislación ambiental.

²⁶ PONS PORTELLA, M. “La acción popular medioambiental en el control jurisdiccional de la gracia de indulto: el caso del Real Decreto 863/2013” *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.62. Noviembre, 2016. En este artículo se realiza un análisis de la argumentación realizada por nuestro Tribunal Supremo en su Sentencia de 8 de junio de 2015 con respecto al recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación ecologista “Ecologistas en Acción” contra el Real Decreto 863/2013, que concedía el indulto a un empresario condenado en 2011 a prisión como autor de un delito contra la ordenación del territorio. El interés de esta decisión estriba en el hecho de que la asociación no había participado en el proceso penal, únicamente recurre la decisión ejecutiva que concede el indulto al infractor, y el TS estima el recurso entendiendo que, en virtud del artículo 19.1.h) LJCA, lo dispuesto en la Ley 27/2006 sobre los requisitos que deben cumplir las asociaciones y lo dispuesto en el Convenio de Aarhus, se le debe reconocer legitimación para recurrir la decisión.

Por otra parte, destacamos también la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2017 que resuelve el recurso de casación interpuesto por la Fundación Oceana contra la STSJ de Madrid, de 18 de marzo de 2015, que había desestimado su recurso contra la resolución del Ministerio de Fomento, de 15 de noviembre de 2012, que inadmitió el recurso de alzada promovido contra la resolución de la Dirección General de la Marina Mercante, de 7 de marzo de 2012, que negó legitimación a la recurrente para ser parte en el procedimiento sancionador promovido contra los buques Burgos 3 y Schasckengborg por infracción consistente en vertidos contaminantes. El TS realiza una interpretación de su propia jurisprudencia acorde con el acceso a la justicia ambiental y estima el recurso, reconociendo, por tanto, legitimación a la Fundación Oceana. RUIZ DE APODACA, Á. “El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España...” cit. pág. 24.

principios que lo rigen, que son el principio de prevención (regla de oro del derecho ambiental y de la vida, también: *mejor prevenir que curar*) y el principio de precaución, recogido en el principio 15 de la Declaración de Río²⁷:

“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

Pues bien, como puede entenderse fácilmente, las medidas cautelares en sede ambiental son las que permiten cesar las actividades contaminantes o dañosas a través de la suspensión del acto administrativo que las autorice. A *priori*, el sentido común nos dice que deberían ser obligatorias en este campo, pues es la única forma de cumplir con los principios de prevención y precaución. Y es que, lo verdaderamente decisivo en el pleito ambiental no es tanto el resultado estimatorio o desestimatorio de la Sentencia, sino el obtener, con carácter anticipado, una solución con efectos suspensivos que conjure el riesgo de consolidación de un daño ambiental²⁸. Teniendo en cuenta esta vulnerabilidad, las disposiciones del Convenio de Aarhus establecieron la posibilidad de adoptar medidas cautelares que sean efectivas, suficientes, objetivas, rápidas, con un coste que no sea prohibitivo y equitativas. En el texto original del Convenio las medidas cautelares aparecen como *injunctive relief*, y como puede verse, la traducción española como “orden de reparación” no es la más acertada puesto que, a lo que la expresión inglesa hace referencia, es a las medidas encaminadas a asegurar la efectividad de la sentencia; y la expresión en castellano se utiliza en nuestro derecho procesal para hacer

²⁷ Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se realizó en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

²⁸ DORESTE HERNÁNDEZ, J. “El principio de precaución, Convenio de Aarhus y las medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo: comentario de los Autos de 4 de enero y 9 de marzo de 2017 de la sección segunda de la sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (rec. 276/2015)” *Actualidad Jurídica Ambiental* n°69. Junio, 2017.

referencia a las medidas que el juez o tribunal puede adoptar cuando dictan la sentencia estimatoria (por ejemplo, la obligación de reponer las cosas a su estado anterior). Con todo, vemos que la LAIPA tampoco adaptó un régimen de medidas cautelares adecuado para el proceso ambiental, y por ello debemos acudir al sistema general procedimental.

En el ámbito administrativo tenemos las “medidas provisionales”, las cuales pueden adoptarse, bajo los criterios de proporcionalidad, menor onerosidad y efectividad, antes del procedimiento administrativo o al inicio del mismo. El objetivo de estas, además de asegurar la eficacia de la resolución final, es evitar la producción de unos daños irreparables con la continuación de una actividad ilegal. Esto, en la práctica, significa la clausura temporal de una industria o la suspensión de un acto administrativo que permita iniciar una actividad con efectos directos sobre el medio ambiente. La LJCA regula las medidas cautelares en el artículo 129, según el cual *“los interesados podrán solicitar en cualquier estado del proceso la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia”*. A este contenido debemos añadir lo dispuesto en el artículo siguiente de la misma ley, donde se establece que, *“previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso”*.

No obstante, a esto debemos añadir lo dispuesto en la LEC sobre las medidas cautelares, pues es el régimen procesal supletorio en el orden contencioso-administrativo, además de servir de referente en el resto de los órdenes jurisdiccionales. El fundamento que establece la LEC para estimar las medidas cautelares es doble: por una parte, encontramos el criterio de *periculum in mora*, que viene a ser el peligro al que puede exponerse el demandante de sufrir un perjuicio irreparable de sus bienes o derechos mientras dure el proceso de resolución del litigio. Por ello resulta tan complicado la acreditación del mismo, ya que para obtener la suspensión habrá que probar todos los daños y perjuicios que, en el ámbito medioambiental, por ejemplo, puedan darse sobre espacios naturales. Por otra parte, encontramos el criterio de *fumus boni iuris* o requisito de la *apariencia de buen derecho*. Es decir, que

permite al Juez valorar con carácter provisional los fundamentos de la pretensión deducida para obtener las medidas cautelares sin prejuzgar lo que declare posteriormente con la sentencia estimatoria o desestimatoria. En definitiva, que al criterio antes expuesto de la previa valoración circunstanciada de los intereses en conflicto que establece la LJCA, habrá que añadir estos dos últimos, de forma que el Juez deberá llevar a cabo los tres sin prejuzgar el fondo del litigio. Y esto es lo que posteriormente en la práctica hace que se cuestione la importancia otorgada a la causa ambiental, puesto que en la mayoría de los casos los Jueces no consideran la adopción de medidas cautelares cuando estas consisten en la suspensión de un acto que ponga en juego grandes intereses económicos de actividades o proyectos; aunque también encontramos líneas jurisprudenciales del Tribunal Supremo que sí ponen en prevalencia el interés ambiental y su protección, de forma que se obliga a tomar en efecto las medidas cautelares de suspensión del acto administrativo potencialmente dañoso para el medio ambiente²⁹.

El problema es que, como alegan las asociaciones ambientales, esta obligatoriedad de adopción de medidas cautelares que hagan prevalecer la protección ambiental sobre los intereses económicos, solamente tiene fundamento jurisprudencial, de forma que la ausencia de una objetivación legal de la misma hace que se produzca una inseguridad jurídica constante.

3.1.7. El onus probandi en el litigio ambiental

Esta barrera consiste en la necesidad de las partes de probar los hechos que constituyen el supuesto fáctico de la norma jurídica que invocan a su favor en aras de conseguir sus pretensiones, a riesgo de obtener una resolución desfavorable a las mismas³⁰. Se regula en el artículo 217 de la LEC y es de aplicación supletoria en el procedimiento administrativo, así como en el orden contencioso-administrativo, según lo dispuesto en el artículo 77.1 de la LPAC.

²⁹ Sentencia de la Sala de lo Contencioso (Sección 5) del Tribunal Supremo del 23 de julio de 2009 (STS 5066/2009) y Sentencia de la Sala de lo Contencioso (Sección 3) del Tribunal Supremo del 20 de octubre de 2010 (STS 5350/2010), entre otras.

³⁰ TORRAS COLL, J.M. "La carga de la prueba y sus reglas de distribución en el proceso civil" Lefevre, junio 2017. <https://elderecho.com/la-carga-de-la-prueba-y-sus-reglas-de-distribucion-en-el-proceso-civil>

Unida a la barrera económica, la carga de probar el daño ambiental y la relación de causalidad entre la acción y omisión del infractor impuesta a los demandantes está investida de tal complejidad que dificulta gravemente la demostración de la existencia del peligro ambiental. En sede penal, la parte acusatoria o instructora es la que debe probar los delitos o infracciones ambientales, así como la responsabilidad del acusado y el riesgo generado sobre el medio ambiente por la actuación u omisión de aquel, pues rige la presunción de inocencia. La dificultad probatoria en sede ambiental se origina por la falta de instrumentos que permitan conocer el alcance del daño producido, su extensión, permanencia o efectos a largo plazo. Por ello, el juez debe abandonar su criterio tradicional de trabajo, basado en la certeza absoluta, para juzgar con base en probabilidades y en aplicación del principio de precaución puesto que, como venimos diciendo, los daños generados en el medio ambiente son especialmente difíciles de identificar incluso por los profesionales científicos, quienes únicamente pueden asegurar la certeza de daños ambientales sobre los que ya están consumados; y esto es, precisamente, lo que se pretende evitar³¹.

Vemos, por tanto, que cuando se plantea un litigio ambiental, tanto las partes como el juez deben ser conscientes de que la fase probatoria no va a ser cuestión baladí y habrá que tener en cuenta otras circunstancias especiales que se plantean en este tipo de procedimientos. No obstante, el juez deberá practicar todas las diligencias de prueba posibles para poder determinar la mayor veracidad posible de los hechos a través de todos los medios de prueba admitidos en Derecho, así como mantener una postura proactiva y comprometida con la causa.

Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico, concretamente la LEC, introduce mecanismos que permiten facilitar la carga de la prueba, como viene a ser la posibilidad de inversión de la misma, basada en una mayor facilidad y disponibilidad, en distintas materias (patentes, materia concursal, competencia desleal, publicidad ilícita, contratos de seguro, discriminación por razón del sexo), de forma que el demandante no tenga la obligación de demostrar la

³¹ GONZALEZ BALLAR, R. y PEÑA CHACÓN, M. *“El proceso ambiental en Costa Rica”*, IOLMA, San José, 2015, p. 176 y ss.

lesión alegada sino que sea la otra parte quien deba probar, en su caso, que dicha lesión o daño no se han producido. Incluso reconoce lo que, en otros ordenamientos jurídicos, como los hispanoamericanos, se conoce como la *carga dinámica de la prueba*. Este concepto tiene como finalidad la de complementar o perfeccionar la regla general establecida para la carga de la prueba, contemplando un desplazamiento del *onus probandi* en todos aquellos supuestos en donde quien debe probar, según la regla clásica, se ve impedido por motivos ajenos; dejando a la otra parte con mayor facilidad o disponibilidad para hacerlo³².

En sede penal, la inversión de la carga de la prueba no ha calado como en otros órdenes puesto que, como hemos comentado previamente, al regir el principio de presunción de inocencia, las únicas excepciones que podemos encontrar están en los artículos 207 y 219 del Código Penal, siendo estas la *exceptio veritatis* en el delito de calumnia, puesto que el acusado quedará exento de toda pena probando el hecho criminal imputado; y la injuria contra funcionarios, en la que quedará exento el acusado si demostrase la verdad de las imputaciones realizadas. Ambas dos, como podemos deducir, no implican una inversión de la carga sino una manera de que el acusado pruebe su inocencia.

3.2. Barreras económicas

Pasamos ahora al estudio de las barreras económicas del proceso ambiental, también conocidas como el coste privado del proceso, puesto que hacen referencia a los gastos en los que deben incurrir las partes para la defensa judicial de sus intereses. En el ámbito que nos concierne, lo determinante es que los obstáculos económicos que suponen el pago de las tasas judiciales, los honorarios de los profesionales que intervienen (abogado, procurador, peritos expertos...) y las costas procesales, deben asumirlos personas físicas o asociaciones que no cuentan con la misma capacidad económica que la parte demandada del proceso, que viene a ser la

³² URRUTIA MUÑOZ, R. “*Cargas probatorias dinámicas en el proceso por daño ambiental ante los Tribunales ambientales*” Valdivia-Chile, 2014.

Administración o empresas privadas cuya actividad supone un peligro para el medio ambiente, quienes parten de una posición económica mucho más favorable. No debemos olvidar que el bien jurídico protegido en estos procedimientos es el medio ambiente, de interés colectivo, de forma que, si dichas limitaciones económicas no se frenan mediante mecanismos que incentiven su defensa popular por parte del Estado de Derecho, nos encontramos ante una situación que podría resultar ilegítima e impropia de cara a la evolución de la sociedad y sus nuevos requerimientos, puesto que supone una limitación en el acceso a la justicia ambiental y afecta, por tanto, a sus derechos constitucionales³³, ya que no debemos olvidar que nuestra Constitución reconoce el derecho de justicia gratuita para quienes *acrediten insuficiencia de recursos para litigar* (artículo 119 CE).

3.2.1. Tasas judiciales y asistencia jurídica gratuita

Comenzamos con la primera barrera económica de nuestro sistema judicial que garantiza la existencia de una Administración de Justicia eficaz, de calidad y rápida, uno de los pilares fundamentales del Estado social y democrático de Derecho. En efecto, las tasas judiciales son los tributos que gravan el servicio público de la potestad jurisdiccional en los órdenes contencioso-administrativo, social y civil, y su existencia responde a varios objetivos: en primer lugar, tiene una finalidad recaudatoria, puesto que repercute parte del coste del servicio público en el usuario o beneficiario del mismo, generando, así, fondos adicionales para financiar el servicio que se presta³⁴. En segundo lugar, ayuda a sostener el sistema de asistencia jurídica gratuita, según la reforma legal de 2012; y en tercer lugar, funciona como barrera contra la litigiosidad temeraria, sobre todo en el proceso civil, pues no debemos olvidar que quien promueve un proceso está ejercitando no solo una facultad que el ordenamiento jurídico otorga a toda persona capaz, sino

³³ ESCRIBANO SÁNCHEZ, J. “*El coste de la justicia y su vinculación con los derechos fundamentales procesales*” Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca, 2011.

³⁴ LOREDO COLUNGA, M. “Las tasas judiciales: una controvertida alternativa de la financiación de la Justicia” *Revista InDret* (Revista para el Análisis del Derecho). Barcelona, 2005.

haciendo uso del derecho de rango constitucional consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución Española: el derecho a la tutela judicial efectiva³⁵.

No obstante, también tienen un efecto negativo: operan como un mecanismo potencialmente disuasorio puesto que hace que las posibilidades litigiosas del demandante sean directamente proporcionales a su capacidad económica para hacer frente al proceso. Y este es el efecto que más incide sobre el litigio ambiental, ya que, como hemos comentado previamente, la parte demandante (personas físicas o asociaciones ambientales) se encuentra en desventaja económica frente a la parte demandada (Administración o empresas privadas). Como vemos, resulta complicado hacer que una figura como esta funcione sin entrar en colisión con el derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que su regulación debe estar minuciosamente trabajada para que se adecue correctamente en nuestro ordenamiento y respete los derechos fundamentales de los ciudadanos. Y es que este tributo ha generado bastante controversia en nuestro país. Con orígenes de 1959, las tasas judiciales fueron suprimidas en 1986³⁶ por entender que contravenían con lo establecido en los artículos 24 y 119 de nuestra Constitución, esto es, el derecho a la tutela judicial efectiva y a la asistencia jurídica gratuita, respectivamente. Años después, con la Ley 53/2002³⁷, se restauraron en los órdenes contencioso-administrativo y civil para determinadas personas jurídicas; y ya en 2012³⁸ se establecieron de forma generalizada en todos los órdenes jurisdiccionales, menos el penal, para todas las personas físicas y jurídicas. Esta última reforma del legislador generó tal reacción negativa por parte de distintos agentes jurídicos que llegó a ser modificada hasta cuatro veces³⁹ y declarada

³⁵ MUÑOZ ARANGUREN, A. “*La litigación abusiva: delimitación, análisis y remedios*” Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires y São Paulo, 2018.

³⁶ Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de Supresión de las Tasas Judiciales.

³⁷ Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

³⁸ 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.

³⁹ Entre estas reformas encontramos la que introdujo el Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero, que redujo la cuota para las personas físicas, para ser posteriormente eliminadas en todos los órdenes e instancias por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, *de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social*.

inconstitucional en alguno de sus preceptos por parte de nuestro Tribunal Constitucional⁴⁰.

La cuestión es que, si nos centramos en el supuesto ambiental, debemos tener en cuenta que en la mayoría de los casos la parte demandante vienen a ser asociaciones ambientales. Estas personas jurídicas únicamente cuentan con el beneficio de la asistencia jurídica gratuita cuando cumplen con los requisitos establecidos en la LAIPA y la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita. Es decir, que encontramos una doble barrera que, en ciertos casos, resulta ser totalmente desproporcionada, como demuestra la diferencia de opiniones entre los distintos Tribunales Superiores de Justicia de España, puesto que, mientras unos consideran suficiente la acreditación del cumplimiento de los requisitos de la primera ley, otros defienden la necesidad de cumplimiento de los requisitos de ambas, en línea de lo establecido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 140/2016⁴¹. No obstante, en línea con lo dicho previamente sobre el conflicto doctrinal referido a los requisitos necesarios para obtener el beneficio de la justicia gratuita, debemos traer a colación el Auto del Tribunal Supremo 451/2018 del 16 de enero de 2018, donde se esclarecen las dudas con la argumentación realizada por nuestro Alto Tribunal, y es que se revoca el acuerdo de la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita que denegaba la justicia gratuita a la Asociación Vallisoletana de Afectados por Antenas de Telecomunicaciones (AVAATE), admitiendo las alegaciones de su representación, las cuales se fundamentaban en que el cumplimiento de los requisitos exigidos a las asociaciones en la LAIPA para obtener la justicia

⁴⁰ Para conocer más a fondo la problemática de las tasas judiciales en España, véase DEL CARPIO FIESTAS, V., DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I. y VEGAS TORRES, J. (coords) "Tasas judiciales, técnica legislativa y Estado de Derecho" en *Derecho, Justicia, Universidad. Liber Amicorum De Andrés De La Oliva Santos*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2016, págs. 1.019-1.042.

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de julio (FJ 6º) (EDJ 2016/121829). Esta sentencia resuelve el recurso 973/2013 interpuesto por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra la 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*, que declaraba la inconstitucionalidad y nulidad de las tasas fijadas tanto para el acceso a la jurisdicción como para la interposición de recursos al considerar que las cuantías desproporcionadas vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos (art. 24.1 CE).

gratuita son suficientes y que, por tanto, no deben depender del cumplimiento de los establecidos en la Ley 1/1996 para ser beneficiario de justicia gratuita⁴².

3.2.2. Coste de los expertos que intervienen en el proceso

Ya hemos comentado previamente que la prueba en el proceso ambiental se torna de una complejidad mayor que en otros ámbitos, bien por la dificultad que implica en sí misma (por ejemplo, calcular los daños producidos por contaminación) bien por el tiempo que puede llevar su estimación. A esto debemos añadir otro factor: encontrar un sujeto experto en la materia que esté capacitado para realizar informes periciales. Este, a su vez, conlleva otro problema: hacer frente al gasto que implica, pues los informes periciales, imprescindibles en los litigios ambientales, resultan altamente costosos; y un ciudadano u organización ambiental, en la mayoría de los casos, no pueden hacer frente al pago de estos con la misma facilidad que la contraparte, esto es, la Administración o empresa. Estas dos últimas no sólo juegan con el beneficio económico a su favor, sino que además debemos ser conscientes de que muchos de los funcionarios y peritos que intervienen en un litigio ambiental a petición de la Administración no mantienen una postura objetiva, neutral; pues pocas veces se emitirá un informe contrario a los intereses de la Administración.

Asimismo, la complejidad del asunto ambiental hace que muchas de las personas que se dedican a su estudio e investigación lo hagan bajo el patrocinio de los poderes públicos como las Universidades o trabajen directamente para las empresas acusadas⁴³. En resumen, que las personas

⁴² Razonamiento Segundo del Auto: "Así, atendido el artículo 22 ("Acción popular en asuntos medioambientales") y el reseñado artículo 23 ("Legitimación") de la Ley 27/2006 , están legitimados para ejercer la acción popular cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten los requisitos allí reseñados -fines, constitución dos años antes al menos y ámbito territorial conforme al artículo 23.1, apartados a), b) y c)- que aquí no se discuten y dichas personas jurídicas sin ánimo de lucro tendrán derecho -ex artículo 23.2- a la asistencia jurídica gratuita en los términos de la Ley 1/1996 .La exigencia del artículo 2 de la Ley 1/1996 para las personas jurídicas allí reseñadas en general y para el ejercicio de acciones de cualquier clase -que acrediten insuficiencia de recursos para litigar- no es aquí exigible. De lo contrario resultaría innecesaria o inútil la previsión expresa del artículo 23.2 para el ejercicio de acciones por las personas jurídicas sin ánimo de lucro de este precepto."

⁴³ Este tipo de empresas suelen contar con un gran equipo legal que les gestione y asegure que sus actuaciones cumplen con la normativa vigente, así como que asuma su defensa en

expertas en esta materia son pocas, hacer frente al pago de sus informes resulta complejo cuando se trata de demandantes ciudadanos u organizaciones ambientales, la mayoría están apoyadas por fondos públicos y si, además, su participación en un proceso ambiental es consecuencia de la petición de la Administración, genera aún más dificultades para conseguir un informe objetivo que esclarezca los daños ecológicos producidos y se posicione en contra de los intereses de aquella.

3.2.3. Honorarios de los profesionales jurídicos

Tal y como está configurado, es difícil imaginar nuestro sistema judicial sin las figuras de los Jueces, el Ministerio Fiscal y todo el cuerpo funcional que hace que los Juzgados funcionen correctamente. También resulta complicado pensar en la desaparición de la figura del Abogado, pues estos profesionales no sólo se encargan de la defensa de sus clientes ante un procedimiento judicial, sino que ayudan a despejar cualquier duda que se tenga en el ámbito legal: bien para garantizar que se cumplen unos requisitos, bien para la realización de un contrato, bien para la resolución de cualquier consulta. Y es que, en efecto, excepto situaciones especiales, para litigar en nuestro país es necesario hacerlo con asistencia letrada, además de ser representado por Procurador. Es decir, que, este último, como profesional válidamente incorporado a un Colegio, *se encarga de la representación de sus poderdantes ante los Juzgados y Tribunales de cualquier orden jurisdiccional y del fiel cumplimiento de aquellas funciones o de la prestación de aquellos servicios que, como cooperadores de la Administración de Justicia, les encomienden las leyes*⁴⁴. No obstante, su trabajo también engloba otras tareas que lo relacionan directamente con el Abogado, pues se encarga de la presentación de escritos, la transmisión de notificaciones y recepción de estas o gestión de fondos, entre otras. Y, naturalmente, estas tareas son remuneradas según las disposiciones

cualquier proceso judicial en el que se vean involucrados. Incluimos también expertos y peritos, quienes ven limitada su imparcialidad a la hora de realizar los informes requeridos por aquellas.

⁴⁴ Artículo 3 del Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España.

arancelarias vigentes, tal como establece el Estatuto General de los Procuradores.⁴⁵

Pero a estos profesionales les rodea un debate acerca de su necesaria existencia o no: por una parte, encontramos la opinión que cuestiona el seguimiento de esta institución por entenderla obsoleta e innecesaria dado el enorme desarrollo tecnológico que hoy en día permitiría facilitar trámites y crear una conexión más directa entre los propios Letrados y los Jueces y Tribunales. Por otra parte, encontramos, en opinión mayoritaria, la idea de que, pese a las novedades tecnológicas que podrían plantear la supresión de la profesión, la figura del Procurador es histórica y está totalmente arraigada en nuestro sistema judicial, y que incluso necesitaría de un mayor reconocimiento, dotándoles de nuevas funciones.

Por otra parte, el Letrado, como asistente jurídico, es el *licenciado en Derecho que ejerce profesionalmente la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos, o el asesoramiento y consejo jurídico*.⁴⁶ No siempre es obligatoria su asistencia, aunque son pocas las excepciones que encontramos en las normas procesales. Tanto en la jurisdicción contencioso-administrativa, como en la penal o civil, se exige en casi todos los supuestos; y en el caso ambiental, al desarrollarse sobre todo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la única excepción que permite actuar a los interesados sin necesidad de representación obligatoria (Procurador) es cuando se trate de actuaciones ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados centrales de lo Contencioso-Administrativo (esto es, órganos unipersonales), donde el Letrado podrá desempeñar, además de la defensa, la representación de su cliente (artículo 23 LJCA).

Con respecto a la remuneración, a diferencia de los Procuradores, en el caso de los abogados no existe un sistema arancelario que indique los honorarios a recibir por los servicios prestados. Estos serán pactados libremente entre cliente y Abogado, puesto que no se permite acudir a los Criterios Orientadores

⁴⁵ Dichos aranceles se regulan en el Real Decreto 1373/200 de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los Procuradores de los Tribunales. Los honorarios de estos profesionales dependerán, como en el caso de los Abogados, de la cuantía del proceso, calculándose en proporción a la misma; y también de las gestiones que realice.

⁴⁶ Artículo 6 del Estatuto de la Abogacía Española, aprobado por Real Decreto 658/2001 de 22 de junio.

desde 2009, año en el que la Ley de Colegios Profesionales⁴⁷ prohibió expresamente a los Colegios establecer recomendaciones sobre honorarios “*ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales*”.⁴⁸ ⁴⁹ Debemos tener en cuenta que, al realizar obligaciones de medios, el final del litigio no puede incidir sobre los honorarios que deba recibir el profesional por los servicios prestados. Esto es lo que más difícil resulta de comprender a la hora de iniciar un proceso judicial en cualquier ámbito, pero centrándonos en el caso ambiental, dicho desacuerdo se ve intensificado puesto que estos pleitos ofrecen muchas menos posibilidades de éxito en comparación con, por ejemplo, una reclamación de cantidad al deudor en el ámbito civil. Tienen una mayor duración, la parte contraria cuenta con una posición privilegiada tanto en recursos técnicos como económicos y para tener unas mínimas garantías de éxito es necesario contar con el auxilio de peritos y expertos en la materia, lo que se traduce en una inevitable solvencia económica.

3.2.4. Las costas judiciales

Tras la finalización de cualquier litigio, como sabemos, llega el momento de hacer frente al pago de los gastos y costas procesales que se han originado a lo largo del mismo. Los gastos son los *desembolsos que tengan su origen directo e inmediato en la existencia del proceso* (artículo 242 LEC), y las costas la parte de gastos que se refiera a honorarios del abogado y procurador cuando sean preceptivos, depósitos de recursos y honorarios de los peritos, entre otros.⁵⁰ Pero esto no puede ser obstáculo para aquellas personas que, por su

⁴⁷ Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

⁴⁸ Artículo 14 de la Ley de Colegios Profesionales.

⁴⁹ La CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) sancionó con 1,455 millones de euros a nueve colegios de abogados de distintas provincias (entre ellas, La Rioja) por realizar una recomendación colectiva de precios tras la prohibición expresa de 2009. <https://www.cnmc.es/node/367363>

⁵⁰ Según el artículo 241 de la LEC, las costas vienen a ser las siguientes:

1.º Honorarios de la defensa y de la representación técnica cuando sean preceptivos.

2.º Inserción de anuncios o edictos que de forma obligada deban publicarse en el curso del proceso.

3.º Depósitos necesarios para la presentación de recursos.

4.º Derechos de peritos y demás abonos que tengan que realizarse a personas que hayan intervenido en el proceso.

situación económica, no puedan permitirse hacer frente a este desembolso. Por ello, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, nuestra Constitución en su artículo 119 reconoce el beneficio de justicia gratuita para garantizar los derechos de las personas sin recursos, como ya hemos comentado *supra* 3.2.1⁵¹. Pese a que el supuesto ambiental se enjuicie sobre todo en sede contencioso-administrativa, explicaremos brevemente las especialidades de cada ámbito, empezando por el civil, al ser el supletorio y fundamento del contencioso-administrativo.

Comenzando por tanto en el ámbito civil, las costas vienen reguladas en los artículos 394 a 398 de la LEC. Su regulación se fundamenta en el principio de vencimiento, es decir, que como principio general se impondrán a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que el Tribunal aprecie, y lo motive suficientemente, que el supuesto enjuiciado presentaba serias dudas de hecho o de derecho (aquí cobra importancia, naturalmente, la jurisprudencia recaída en casos similares). En el caso de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte deberá abonar las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el Juez aprecie que alguna de ellas ha litigado con temeridad. Debemos destacar que, en la tasación de costas, existe una limitación respecto al pago de honorarios a Abogados y profesionales que no estén sujetos a tarifa o arancel. Esta

5.º Copias, certificaciones, notas, testimonios y documentos análogos que hayan de solicitarse conforme a la Ley, salvo los que se reclamen por el tribunal a registros y protocolos públicos, que serán gratuitos.

6.º Derechos arancelarios que deban abonarse como consecuencia de actuaciones necesarias para el desarrollo del proceso.

7.º La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, cuando sea preceptiva. No se incluirá en las costas del proceso el importe de la tasa abonada en los procesos de ejecución de las hipotecas constituidas para la adquisición de vivienda habitual. Tampoco se incluirá en los demás procesos de ejecución derivados de dichos préstamos o créditos hipotecarios cuando se dirijan contra el propio ejecutado o contra los avalistas.

⁵¹ El derecho a la asistencia jurídica gratuita se regula en la *Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita*, y comprende, en líneas generales, las siguientes prestaciones: asesoramiento y orientación gratuitos con carácter previo al inicio del proceso, asistencia de Abogado al detenido o preso, defensa y representación gratuitas por Abogado y Procurador en el procedimiento judicial, inserción gratuita de anuncios o edictos, en el curso del proceso, que preceptivamente deban publicarse en periódicos oficiales; exención de tasas judiciales, así como del pago de depósitos para la interposición de recursos; asistencia pericial gratuita en los términos establecidos en la ley; obtención gratuita de copias, testimonios, instrumentos y actas notariales; reducción del 80% de los derechos arancelarios que correspondan por determinadas actuaciones notariales; reducción del 80% de los derechos arancelarios que correspondan por determinadas actuaciones de los registros de la propiedad y mercantil.

limitación consiste en que la cantidad total no puede exceder de la tercera parte de la cuantía del proceso por cada uno de los litigantes que hubiere obtenido tal pronunciamiento (salvo que el Tribunal declare la temeridad del litigante condenado en costas, en cuyo caso no procede establecer dicha limitación).

No es muy común que el litigio ambiental se promueva en esta jurisdicción puesto que los gastos en los que incurren las partes en esta sede son más altos que, por ejemplo, en la contencioso-administrativa. Además de que está el riesgo de ser condenado en costas al final del proceso si no se estiman las pretensiones del demandante. No obstante, sí que podemos ver algunos supuestos de ejercicio de las acciones de cesación de actividades que resultan perjudiciales para el medio ambiente o de reclamación de daños ambientales, donde se indemniza por los costes de las medidas razonables de restauración destinadas a acelerar la regeneración natural del medio dañado.⁵²

Con respecto al ámbito contencioso-administrativo, las costas se regulan en el artículo 139 LJCA, que hace, a su vez, una remisión a la regulación de la LEC antes comentada. Nos centraremos en la regulación actual de las mismas⁵³, que se introdujo por el artículo 3.11 de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, *de medidas de agilización procesal*, que rompió con la regla general de la no imposición de costas en los procesos de instancia del orden contencioso-administrativo para imponer la regla de su imposición por el principio de vencimiento. Pues bien, conforme a esta regulación, los órganos de esta jurisdicción, al dictar sentencia o resolviendo a través de auto recursos o incidentes del procedimiento, impondrán las costas a la totalidad, a una parte

⁵² Para entenderlo mejor, podemos acudir al ejemplo que exponen en “*Orientaciones para presentar reclamaciones por daños al medio ambiente*” Publicado por Fondos Internacionales De Indemnización De Daños Debidos A Contaminación Por Hidrocarburos (2018). Las aves marinas están particularmente expuestas a la contaminación por hidrocarburos y las ONG o grupos de intereses especiales que se ocupan de su protección con frecuencia se encargan de las actividades destinadas a la limpieza y rehabilitación de las aves impregnadas de hidrocarburos. Las reclamaciones por los costes generados por tales operaciones se examinan en las Orientaciones para presentar reclamaciones por limpieza y medidas preventivas (Orientaciones relativas a la limpieza). Sin embargo, tales grupos también podrían emprender estudios para determinar el efecto de la mortalidad causada por el derrame en poblaciones de las aves marinas afectadas y posteriormente proponer la aplicación de medidas de restauración para retornar las poblaciones a los niveles previos al derrame, hasta el punto en que tales niveles se hayan podido determinar.

⁵³ Las costas en la jurisdicción contencioso-administrativa han sido objeto de una larga evolución. Para saber más, véase SALAZAR ORTUÑO, E. “*El derecho de acceso...*” cit. págs. 227-234.

de éstas o hasta una cifra máxima, en primera o única instancia, a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y razone serias dudas de hecho o de derecho, dejando por tanto un margen de decisión al arbitrio del juez, quien analizará la conducta procesal de las partes. En el supuesto de que las pretensiones sean parcialmente estimadas o desestimadas, las partes abonarán sus propias y las costas comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad. En los recursos, será el recurrente quien asuma las costas si se produce una desestimación total, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición. Al Ministerio Fiscal, por su parte, no se le impondrán costas en ningún caso.

El problema radica en que el riesgo de ser condenado en costas por temeridad o mala fe, de asumir no sólo sus propios costes sino también los de la Administración o la empresa contaminante, disuade muchas iniciativas de acción ambiental. Por ello, no se comprende el cambio de criterio que se introdujo en 2011, puesto que los argumentos sobre el abuso del ejercicio de acciones por la configuración de las costas con el criterio subjetivo, no afectaba a la cuestión ambiental, de manera que el legislador podría haber tenido en cuenta las particularidades del mismo ya que el bien jurídico protegido es un bien colectivo. Y cuando se trata de este tipo de bienes, los éxitos judiciales benefician a toda la sociedad.

En la jurisdicción penal, por su parte, las costas se regulan en los artículos 239-246 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en los artículos 123-124 del Código Penal. Estas comprenderán los *derechos e indemnizaciones ocasionados en las actuaciones judiciales e incluirán siempre los honorarios de la acusación particular en los delitos sólo perseguibles a instancia de parte*. Serán los autos o sentencias que pongan término al procedimiento o a cualquiera de los incidentes quienes resuelvan sobre el pago de las costas procesales, y encontramos una diferencia de criterio de imposición dependiendo de si se trata del acusador o acusado. En el primer caso, solamente se le condenará cuando se demuestre que ha actuado con mala fe o

temeridad, siguiendo por tanto un criterio subjetivo. En el segundo, rige el criterio de vencimiento y únicamente deberá hacerse cargo de las costas cuando sea responsable del hecho imputado. Asimismo, cabe también la declaración de costas de oficio, donde cada parte deberá abonar sus propias costas siempre y cuando no sean beneficiarias de justicia gratuita. Este tipo de declaración suele darse en el caso de absolución del acusado.

Cuando se persigue un delito ecológico, puede hacerse a través de tres vías: mediante la acción civil derivada del delito, mediante la acción popular o bien a instancia del Ministerio Fiscal. En el caso de la acción popular, entra en juego el artículo 20.3 de la LOPJ, donde se establece la gratuidad de la misma, de forma que se incentiva la acción ambiental a través de esta ya que no se corre el riesgo de hacer frente a las propias costas más las de la otra parte. No obstante, como en todos los ámbitos, siempre puede realizarse un uso indebido de los tribunales, y este comportamiento no queda impune por parte de los jueces, quienes han llegado a condenar en costas a asociaciones ambientales por la temeridad en el uso de la acción popular.⁵⁴

Por último, con respecto a la jurisdicción social, debemos acudir a su norma reguladora, que es la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social. Lo interesante de la regulación de las costas en esta jurisdicción es que, en primera instancia, no se prevé pronunciamiento sobre las mismas, sino que la sentencia, motivadamente, podrá imponer una sanción pecuniaria al litigante que obró de mala fe o con temeridad, así como al que no acudió al acto de conciliación injustificadamente. En el supuesto de que el condenado fuera el empresario, deberá abonar también los honorarios de los abogados y graduados sociales de la parte contraria que hubieren intervenido, hasta el límite de seiscientos euros.⁵⁵ Por otra parte, en esta jurisdicción tampoco hay que abonar tasas judiciales y la intervención de procurador no es

⁵⁴ Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo del 7 de julio de 2009 (EDJ 2009/205265). En esta sentencia se desestima el recurso de casación interpuesto por la acusación popular contra sentencia absolutoria dictada en causa seguida por delito contra el medio ambiente. Dice la Sala que, si la ley procesal permite la condena en costas de quien, por haber sido ofendido o perjudicado por el delito, está especialmente legitimado para ejercitar la acción penal o sólo la civil derivada del delito, con más razón habrá de imponerse tal condena en esos casos de temeridad o mala fe procesal cuando, como aquí, se trata del ejercicio de una acción popular.

⁵⁵ Artículo 97.3 de la LRJS.

preceptiva, de manera que las costas procesales se suelen limitar a los honorarios de abogado (y, si lo hay, del perito interviniente). La falta de condena en costas favorece la lucha por los derechos de los trabajadores frente a la empresa. No obstante, esta peculiaridad sólo se mantiene para la primera instancia, pues en el caso de que se interponga recurso contra la sentencia (bien de suplicación ante el Tribunal Superior de Justicia, o bien el de casación ante el Tribunal Supremo) sí suele haber imposición de las costas del recurso, funcionando el criterio de vencimiento (excepto si esta parte es beneficiaria de justicia gratuita) y en fase ejecutoria, las costas se impondrán al ejecutado.

Como vemos, de todas las jurisdicciones que hemos analizado hasta ahora, la regulación de las costas en la social es la única que incentiva la defensa de los derechos de los trabajadores frente a los empresarios, haciendo que los recursos económicos de aquellos no condicionen la pretensión de litigar por miedo a no poder hacer frente a los gastos que el proceso supone. Por ello, esta jurisdicción puede ser un ejemplo a seguir en el supuesto ambiental, ya que la estructura procesal es semejante: las dos partes litigantes no se encuentran en igualdad de condiciones, ya que una siempre es más poderosa económicamente y cuenta con más recursos (en el caso ambiental, la Administración o empresa contaminante; en el caso laboral, el empresario).

3.2.5. Cauciones o fianzas

Esta sea quizás, a mi parecer, una de las barreras económicas más cuestionables que podemos encontrar en el litigio ambiental, pues pone en entredicho el auténtico compromiso que debe existir del propio Estado de Derecho para con el medio ambiente. Las fianzas o cauciones hacen referencia a una garantía que debe prestar el demandante en el procedimiento judicial, y consiste en una cantidad de dinero que asegure el cumplimiento de sus pretensiones. Es decir, que, si una asociación ecologista demanda a una empresa contaminante por entender que está incurriendo en una actividad dañosa con el medio ambiente, deberá prestar una fianza para conseguir acceder a las medidas cautelares que frenen dicha actividad contaminante

hasta que recaiga sentencia, garantizando de este modo al Tribunal que estimará sus pretensiones por ser legítimas, pues aquí entra en juego el perjuicio directo que se genera sobre el demandado⁵⁶. Pero no sólo se exige una caución económica para acceder a las medidas cautelares, sino que en el procedimiento penal cuando se ejerce la acusación popular a través de querrela (necesariamente, incluso cuando el proceso ya está iniciado) se debe constituir fianza como requisito según dispone el artículo 280 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal⁵⁷, pues la acusación popular, en el supuesto ambiental, permite acceder a un proceso ajeno a los propios intereses ya que nos encontramos ante un bien jurídico protegido con carácter colectivo, sin necesidad de demostrar mínimamente las razones de tal personación. Por último, también se exige caución al solicitar la ejecución provisional de una sentencia. El problema es que las cantidades exigidas son extremadamente altas habiéndose declarado la ilegalidad de una obra u actividad, lo que genera controversia porque cuestiona la real protección que deben otorgar los Juzgados y Tribunales al medio ambiente y, por tanto, de nada sirve declarar la ilegalidad de una obra cuando no se acompaña de su necesaria demolición. ¿Qué intereses se protegen realmente? Dicha obra no podrá estar en funcionamiento tras la sentencia que declara su ilegalidad, de manera que no tiene sentido que no se proceda a su automática demolición. ¿O sí?

Decíamos más arriba que la exigencia de este tipo de fianzas o cauciones en el litigio ambiental no parece resultar demasiado coherente por varias razones. En primer lugar, teniendo en cuenta la grave situación en la que se encuentra el medio ambiente debido a las catastróficas consecuencias del cambio climático, el escaso porcentaje de población que ejerce la acción popular ya se topa con demasiados obstáculos procesales (como, por ejemplo, la legitimación) como para además tener que soportar altísimas exigencias económicas. En segundo lugar, el necesario compromiso por parte del Estado de Derecho con el medio ambiente debería quedar reflejado en los textos

⁵⁶ Según el artículo 132 LJCA las medidas cautelares estarán en vigor hasta que recaiga sentencia firme que ponga fin al procedimiento en el que se hayan acordado, o hasta que éste finalice por cualquiera de las causas previstas en la Ley.

⁵⁷ Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Sin embargo, en el caso del acusador particular está exonerado de cumplir tal deber, según lo dispuesto en el art. 281, LECrim.

legales, de manera que los Jueces y Tribunales puedan adoptar medidas cautelares que impliquen la paralización de obras ilegales y perjudiciales no sólo a instancia parte sin necesidad de requerir una garantía económica, sino que puedan hacerlo de oficio por considerar que existe un grave peligro con efectos irreparables sobre el medio ambiente. En tercer lugar, debemos saber que los principios de precaución y prevención deben irradiar la normativa ambiental a toda costa, y el hecho de exigir una caución como requisito para conceder las medidas cautelares hace que nos cuestionemos seriamente la legislación española. Y es que, en línea con esto, las cantidades exigidas son totalmente desorbitadas por ser inabordables para los ciudadanos o asociaciones que emprenden acciones legales en defensa del medio ambiente, generando así situaciones injustas puesto que no pueden afrontar dichos gastos.

4. PROPUESTAS PARA CONSEGUIR UN REAL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

Tras la identificación y análisis de las distintas barreras procesales y económicas que encontramos a lo largo de los litigios, con especial atención al ambiental, pasamos ahora al estudio de varias propuestas que podrían poner fin a las mismas.

4.1. Reconocimiento de la acción popular en el contencioso-ambiental

Frente a los problemas de legitimación que hemos tratado *supra* 3.1.5, como primera propuesta aludimos al necesario reconocimiento de la acción popular ambiental con apoyo directo en el amplísimo interés legítimo individual y colectivo reconocido en el artículo 45 CE.

Como en todos los ámbitos jurídicos que se plantea la creación de una figura que permita, bien acceder a la justicia, bien contar un derecho personal, sin requisitos de legitimación o motivación, siempre se alega en contra el

exprimido argumento del abuso popular, entendiendo que este tipo de figuras generarían un colapso jurídico por aumento considerable de acciones judiciales temerarias sin filtro alguno. No obstante, ya hemos visto que la acción popular reconocida en nuestro ordenamiento en otros ámbitos no ha generado ningún tipo de colapso o abuso judicial, y en el caso ambiental, si acudimos al ordenamiento jurídico de Portugal (que regula la acción popular ambiental) vemos que la realidad demuestra que no ha habido ningún tipo de problema en sus cuarenta años de reconocimiento.

En definitiva, resulta incomprensible que, teniendo en cuenta la constante promoción que se impone al público con respecto al compromiso con el medio ambiente y su protección⁵⁸, no se le otorgue las armas necesarias para hacer valer ese derecho ante los Tribunales.

4.2. Creación de la figura de peritos ambientales adscritos a los Tribunales

Esta propuesta podemos relacionarla con otra que más tarde analizaremos y que tiene que ver con la creación de unos Tribunales Ambientales especiales integrados en el sistema general judicial en lugar de ser órganos autónomos, separados de aquel. Sabemos que los Peritos cumplen una función muy importante en los procesos judiciales, pues son profesionales con determinados conocimientos que valoran los hechos o circunstancias relevantes en un asunto o permiten adquirir certeza sobre éstos. Pues bien, el peritaje ambiental, que es el supuesto que ahora nos concierne, pese a ser una especialización joven, tiene un gran potencial, además de ser demandado cada vez más por nuestros órganos judiciales.

Debemos diferenciar la prueba pericial en distintos ámbitos jurisdiccionales, pues la complejidad que presenta el peritaje en sede penal es más elevada que en otras como la contencioso-administrativa. Cuando se persigue un delito ecológico, bien por el acusador privado, popular o por el

⁵⁸ Véase la sobrecarga de responsabilidad que se trata de imponer a través de los medios televisivos, en su mayor parte, sobre la conciencia ciudadana con el reciclaje, el consumo *ecofriendly*, el uso de los transportes públicos...

Ministerio Fiscal, debemos tener en cuenta que el principio de presunción de inocencia hace que, si no se consigue prueba del delito o ésta no es fehaciente de los hechos, la persecución del mismo no alcanzará éxito alguno, quedando impune el denunciado. Por ello, una propuesta adecuada sería la creación de un puesto especial en los Juzgados y Tribunales que permita al Juez contar con un profesional o grupo de profesionales que le auxilie en este tipo de supuestos, no sólo mediante informes periciales sino también como asistente ambiental para cuestiones técnicas que generen dudas para la resolución de un pleito (hasta que el derecho ambiental tenga mayor cabida en la formación de nuestro cuerpo funcional). Estos profesionales podrían abarcar incluso varias especialidades, desde biólogos o geólogos hasta juristas expertos en derecho ambiental.⁵⁹

4.3. Carga de la prueba

Cuando hemos analizado la carga de la prueba como barrera sustantiva, hemos visto que los principales problemas que indican en el litigio ambiental afectan directamente a la parte menos favorecida, la demandante, quien, irónicamente, es la que ejerce la acción popular ambiental y, por tanto, debería contar con más mecanismos para que aquella prospere. Estos problemas tienen que ver con la dificultad que implica demostrar los daños ecológicos ocasionados por la empresa contaminante o la Administración con sus actuaciones u omisiones, así como la relación de causalidad entre ambos, bien por la imposibilidad que encierra en sí misma por depender de factores incontrolables por el ser humano (como el tiempo necesario que debe transcurrir para que la contaminación pueda apreciarse y analizarse o los efectos de esta a largo plazo) bien porque, en determinados casos, como ocurre en sede penal, existe la presunción de inocencia que otorga más aún al denunciado. Todas estas peculiaridades hacen que sea necesaria una mayor flexibilidad en la carga de la prueba cuando se trata del proceso ambiental.

⁵⁹ Con respecto a esto, debemos añadir que en España existe un grupo de profesionales que se dedican a realizar análisis e informes periciales ambientales de índole penal. Además encontramos páginas en las que buscar información sobre los distintos peritos ambientales de las distintas Comunidades Autónomas de nuestro país, como la de la Coordinadora Estatal Ciencias Ambientales <https://www.ceccaa.com/30/servicios-al-ambientologo/70-registro-de-peritos-ambientales>

Como ya hemos expresado previamente, nuestro legislador no es inexperto en este tipo de cuestiones ya que otros ámbitos jurídicos (laboral, consumidores) presentan los mismos inconvenientes que, a su vez, comparten origen: desigualdad de las partes *ab initio* que desequilibra las oportunidades procesales. De esta forma, no resulta comprensible el retroceso que sufrimos en España con respecto a este tema, pues simplemente debemos ser conscientes de la tendencia internacional que hay con respecto a este tema, ya que, tras la adopción del Acuerdo de Escazú⁶⁰ en 2018, primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, se consigue plasmar la preocupación real de este incidente mediante la regulación de la necesaria inversión de la carga de la prueba y la prueba dinámica en el proceso ambiental. Pese a que no se aplique en España, debería ser una llamada de atención para nuestro legislador ya que, aunque el Convenio de Aarhus no establezca directamente la obligación de regular un tratamiento específico para la prueba ambiental, la idea puede extrapolarse de lo dispuesto en el mismo con respecto a los rasgos que deben presentar los procedimientos: ser *objetivos, equitativos y rápidos, sin que su costo sea prohibitivo*⁶¹.

4.4. Configuración de las costas ambientales

Tras la lectura del apartado referente a las costas judiciales como barrera económica, podemos extraer una idea clara: la regulación de las

⁶⁰ Adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, el *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales* en América Latina y el Caribe tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Es el único acuerdo vinculante emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) y se abrió a la firma de los 33 países de América Latina y el Caribe el 27 de septiembre de 2018 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, coincidiendo con el Debate General Anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Deberá ser ratificado por 11 Estados para entrar en vigor.

<https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>

⁶¹ Artículo 9.4 del Convenio de Aarhus.

mismas para la materia ambiental no es la que debería ser pues no se adecúa a los requerimientos que, por sus particularidades, necesita. Decíamos que la jurisdicción social podría ser un ejemplo que seguir a la hora de redactar la configuración de las costas ambientales ya que es la única que tiene en cuenta las peculiaridades que presentan sus litigios: partes en desigualdad de condiciones y bien jurídico protegido (que, en su caso, son los derechos de los trabajadores). El litigio ambiental se origina en la protección del medio ambiente a través de la defensa de este mediante la interposición de demandas o querellas contra aquellos que infringen la normativa ambiental y generan daños irreparables, bien por su actividad (en el caso de las empresas) bien por su posición (en el caso de la Administración, que es quien debe velar, en primer lugar, por el cumplimiento del ordenamiento jurídico). ¿Por qué entonces el Estado de Derecho otorga una especial protección en el ámbito laboral y no en el ambiental? ¿Se trata simplemente de una cuestión de intereses?

El uso del criterio del vencimiento en el sistema de imposición de costas no es privativo de España. No obstante, otros países como Reino Unido tienen en consideración las particularidades que la defensa del medio ambiente en los Tribunales supone. En este caso, si el bien jurídico por el que se litiga tiene interés público, cabe la posibilidad de obtener una “Orden de Protección de Costas” con anterioridad al litigio principal, que permite a las organizaciones civiles no contar con el riesgo de tener que abonar las costas de la parte vencedora al final del proceso. En otros casos, como en los Estados Unidos de América, cuando se dan pleitos entre personas privadas y autoridades públicas en los que se litiga por materias que implican bienes colectivos (salud, derechos civiles o medio ambiente) ante Tribunales Federales, existe la EAJA (*Equal Acces to Justice Act*), regla introducida en 1980 por la que la Administración que pierda el pleito deberá abonar las costas procesales de la parte vencedora. Lo resaltable de esta norma es que funciona solo en una dirección: no se invierte en el supuesto de que los demandantes pierdan el litigio y la Administración quiera recuperar los gastos del mismo⁶². De esta

⁶² Además, debemos tener en cuenta de que, tanto en EEUU como en el resto de los países, cuando se trata de iniciar un pleito contra la Administración, ésta siempre se encuentra en una posición más privilegiada, pues cuenta con recursos técnicos (abogados, peritos) y económicos

forma, se incentiva la defensa y la acción popular frente a actuaciones ilegales o incumplimientos normativos que afecten a bienes de protección general, como es el medio ambiente.

Llegados hasta este punto, podemos visualizar una idea que va adquiriendo forma y nos permite diferenciar los estadios de litigios que pueden darse: los pleitos entre particulares por daños ocasionados a sus esferas patrimoniales individuales no tienen nada que ver con los pleitos en los que se busca el cumplimiento de la legalidad para la defensa de un bien colectivo que afecta a todos. Los ciudadanos, naturalmente, tienden a defender sus propios intereses cuando éstos se ven afectados, y de sobra es conocido el hecho de que, acudir a los Tribunales en estos casos, supone un gran sacrificio y desgaste económico y personal. Esta realidad puede impulsar la tendencia del egoísmo social que se centra en el individualismo de cada uno, dejando a un lado a aquellos que deciden embarcarse en una lucha y compromiso social con cualquier causa. Por ello mismo, el Estado de Derecho debe reconocer estas diferencias y plantear una configuración procesal que ayude, en primer lugar, a aquellos ya comprometidos con la lucha ambiental (bien asociaciones, bien ciudadanos de a pie) mediante la exoneración del pago de las costas procesales propias y ajenas que implica el criterio de vencimiento; y, en segundo lugar, que incentive a la población a un compromiso real con bienes de interés colectivo, en este caso, con el medio ambiente, a través del reembolso de los gastos que suponga la lucha por la consecución de los objetivos ambientales establecidos en su normativa. Este mecanismo ya tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico en la acción vecinal del artículo 68 de la Ley de Bases de Régimen Local⁶³ donde se estimula la defensa popular de bienes jurídicos colectivos, de manera que no se comprende la no aplicación de dicho mecanismo en materia de medio ambiente.

4.5. Otros gastos procesales: tasas judiciales y fianzas

que hacen que el desgaste general que un litigio implica en sí mismo no tenga los mismos efectos sobre las dos partes procesales.

⁶³ Artículo 68.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: “4. De prosperar la acción, el actor tendrá derecho a ser reembolsado por la entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido”

Otro de los rasgos de nuestro sistema judicial que impiden el correcto ejercicio de la defensa del medio ambiente es el requisito económico que se impone a través de figuras como las tasas judiciales o gastos para recurrir. Y es que no encontramos ninguna norma o jurisprudencia que entienda ilícita la existencia de estas figuras. Sin embargo, aunque en sedes contencioso-administrativa y penal el litigio ambiental estén exentas del pago de tasas tras la STC 140/2016⁶⁴, ya debemos anticipar que la opción de su eliminación cuando se trate de la defensa de intereses ambientales resulta bastante hipotética, puesto que ello requeriría un gran consenso doctrinal y político que aparentemente dista de alcanzarse⁶⁵.

Hemos hablado anteriormente sobre los principios que rigen el derecho ambiental y todo su desarrollo normativo: el principio de precaución y prevención. No obstante, en la actualidad, encontramos una tendencia que introduce una nueva perspectiva de análisis de los asuntos ambientales, y que gira en torno al concepto de vulnerabilidad. Este nuevo planteamiento, como explica SORO MATEO⁶⁶, obligaría a tener en consideración *“las presiones a las que pueda verse sometida la persona, el grupo o el elemento del medio ambiente, y determinar el mayor riesgo de sufrir daños, así como identificar los factores que reducen su capacidad de respuesta y adaptación a los cambios, precisamente como consecuencia de la vulnerabilidad, para actuar o intervenir sobre ellos siempre que sea posible”*. Esta idea debemos ponerla en relación con las propuestas de HERNÁNDEZ ARAYA: en primer lugar, el autor plantea la colectivización del gasto del pago de las tasas judiciales fundamentándose en la propia naturaleza del interés ambiental. En efecto, al tratarse de un interés colectivo, los resultados de estos litigios benefician a toda la sociedad, aunque en ocasiones las causas ambientales que lleguen a los Tribunales se

⁶⁴ Con esta Sentencia *“se resuelve un recurso de inconstitucionalidad y se anulan casi todas las tasas judiciales establecidas en la legislación a la sazón vigente. Las únicas que se libran de la declaración de inconstitucionalidad son la cuota fija de las tasas devengadas en los procesos civiles, por la razón de que no habían sido impugnadas por los recurrentes, y las previstas para las personas físicas que ya habían sido derogadas en virtud del Decreto-Ley 1/2005 y sobre las que el Tribunal no estima procedente pronunciarse.”* DÓMENECH PASCUAL, G. “Las tasas judiciales a juicio. Comentario crítico de la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de julio” *Revista InDret* 1/2017. Barcelona.

⁶⁵ HERNÁNDEZ ARAYA, N.H. “Barreras económicas en el acceso a la justicia ambiental en España” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. 2017, núm. 36, págs. 107-158.

⁶⁶ SORO MATEO, B. “La vulnerabilidad en Derecho Ambiental” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. 2019, núm. 42, págs. 11-21.

centren en una zona concreta (por ejemplo, cuando se trata de una ciudad o provincia, los más afectados y, por ende, los más beneficiados, directamente, son sus habitantes). Por otra parte, pensando en el carácter tributario de la tasa judicial, se podría planear un beneficio fiscal cuando se trate de la defensa y protección de intereses colectivos ambientales o incluso diluirse de la obligación de pago del tributo. Hablamos de la posibilidad de destinar una parte de la recaudación tributaria del Estado a unos fondos especiales que sirvan de recurso económico y financien únicamente los litigios ambientales.

Por otra parte, y en línea con esto, debemos hablar de las fianzas exigidas para la consecución de medidas cautelares que impliquen la suspensión, paralización o clausura de actividades u obras perjudiciales para el medio ambiente. Debemos destacar los dos aspectos más cuestionables de las mismas: en primer lugar, su mera exigencia por los Tribunales; puesto que desborda ironía el hecho de que la tendencia internacional obligue a los países a mantener un compromiso real y efectivo para con el medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, y éstos, a la hora de ejecutar dicho compromiso en su derecho interno, otorguen más importancia al interés económico de los demandados y a los daños económicos que se puedan derivar para los mismos del proceso⁶⁷. En segundo lugar, y partiendo de la disconformidad con su exigencia, acudimos a las desorbitadas cantidades que implican, teniendo en cuenta el sujeto que solicita las medidas cautelares (particulares, asociaciones ambientales sin recursos económicos) y los efectos *erga omnes* de las mismas. Resulta totalmente incomprensible que no se otorgue importancia a la parte en la que reside la vulnerabilidad: la población y el medio ambiente. ¿Por qué no se invierte esta carga, haciendo que sea el demandado quien, en aras de proteger sus intereses y frenar la concesión de las medidas cautelares, deba asumir tal desembolso económico, de forma que

⁶⁷ Con respecto a dicha tendencia internacional, debemos traer a colación necesariamente la reciente Sentencia del Tribunal Supremo holandés del 20 de diciembre de 2019 (caso Urgenda), que puso fin a un largo litigio ambiental declarando como hecho probado la existencia de un cambio climático peligroso y, por ende, la obligación jurídica de Holanda de comprometerse firmemente a combatirlo mediante la reducción de las emisiones de gases invernadero en un 20% a partir de 2020. Para más información véase PONCÉ SOLÉ, J. “Una histórica sentencia del Tribunal Supremo holandés de 20 de diciembre de 2019 obliga al Estado a reducir las emisiones de gases invernadero en un 20% a partir de 2020. Lecciones para el caso español: calentamiento global y derecho a buena administración” *La Administración al día*, 09/01/2020.

garantice el cumplimiento de la normativa ambiental? De este modo, en el caso de que resulte inconcebible la supresión del requisito económico de las medidas cautelares, se adecuaría su exigencia con la inversión del mismo, puesto que se garantizaría una verdadera protección de los intereses ambientales.

4.6. Medidas cautelares ambientales

Tras analizar las propuestas para la problemática de las fianzas de las medidas cautelares, nos centramos ahora en éstas últimas. Hemos hablado previamente sobre una nueva perspectiva que pone sobre la mesa la vulnerabilidad como término principal para tener en cuenta en el litigio ambiental, en lugar de los clásicos principios de precaución y prevención. Pues bien, en este caso, cuando hablamos de las medidas cautelares, dichos principios cobran también importancia en las propuestas que pasamos a estudiar.

Siguiendo la opinión de HERNÁNDEZ ARAYA, encontramos posibles soluciones. En primer lugar, podríamos hablar del establecimiento de un régimen de suspensión *ipso facto*, de oficio, de la actividad impugnada⁶⁸, bien sin necesidad de exigencia de caución (lo cual parece más inalcanzable) bien con la inversión de la carga económica de la fianza, que ya hemos tratado en el punto anterior. De este modo, desde que se produzca el emplazamiento de demanda, debería ejecutarse la suspensión de la actividad sin necesidad de requerimiento por parte del demandante, y sólo en el caso de que el demandado pueda garantizar, mediante la aportación de la fianza, que cumple con la normativa y que sus pretensiones serán estimadas por el Tribunal cuando dicte sentencia, esas medidas cautelares se suspenderían.

Por otra parte, siguiendo esta idea y como exponen SANCHIS MORENO, SALAZAR ORTUÑO y RUIZ MACIÁ⁶⁹, se podría incluso plantear la creación de un cuerpo especial de técnicos que puedan auxiliar al juez en su

⁶⁸ Aquí veríamos desplegados los efectos directos de los principios de precaución y prevención.

⁶⁹ SANCHIS MORENO, F., SALAZAR ORTUÑO, E. y RUIZ MACIÁ, G. "Democracia ambiental y acceso a la justicia. La aplicación del Convenio de Aarhus en España" *Asociación para la Justicia Ambiental*. 2009. Madrid, p.75.

margen de decisión cuando existan serias dudas sobre la procedencia o no de la acción ambiental, así como de la imposición de medidas cautelares, para evitar un posible abuso de estos pleitos. No obstante, la idea que también exponen los autores de que el Juez pueda recabar información sobre la situación económica del demandante para tenerla en cuenta a la hora de conceder las medidas cautelares solicitadas, a mi parecer, no resulta adecuada por todo lo que vamos comentando a lo largo de este trabajo. No transmite el compromiso ambiental que debe irradiar nuestro ordenamiento jurídico, puesto que los valores que deben prevalecer en la protección jurídica deben ser los ambientales, de forma que prestar atención a la economía del demandante como condición para la concesión de medidas cautelares arrojaría serias dudas sobre qué valores se protegen realmente.

4.7. Asistencia jurídica gratuita y turno de oficio ambiental

Ya hemos adelantado en puntos anteriores que el legislador español, con la regulación de la LAIPA, introdujo el derecho de las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan con los requisitos de su artículo 23 a obtener derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos de la Ley 1/1996. Esta declaración legal supone un detalle que reconocer al legislador, pero si tornamos al vacío que dejó con respecto al resto de cuestiones procesales del acceso a la justicia, parece quedarse en un mero intento de compromiso ambiental fallido. No obstante, analizando recientes decisiones de nuestros Tribunales, parece ser que se establece una cierta seguridad jurídica con respecto al conflicto de los requisitos exigidos de la LAIPA y la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita (*supra* 3.2.1). Pero, dejando de lado los inconvenientes de la legitimación, y en relación con la asistencia jurídica gratuita, debemos reconocer que de nada sirve otorgar ese derecho a las asociaciones ambientales si los letrados del turno de oficio que lleven el caso no están preparados para afrontarlo. Por ello, al ser una materia tan peculiar, ¿por qué no crear un turno ambiental?

Esta idea podría poner fin a un problema común con el que muchas asociaciones o ciudadanos se topan cuando deciden iniciar un litigio ambiental,

y es encontrar un profesional que les asesore correctamente y esté especializado en el sector. Pero, además, el problema que le sigue a la escasez de este tipo de letrados es, tristemente, la cuestión económica. Debemos ser conscientes de que, pese a que existan letrados que por su compromiso ambiental decidan trabajar *pro-bono*, las características de estos procesos (su particular duración y dificultad) influyen negativamente en dichas intenciones, haciendo que se vaya perdiendo el interés o el sentimiento de responsabilidad por el litigio. De forma que, crear un turno especializado en esta materia que dependa de los Colegios de Abogados (para garantizar su independencia) y sea financiado por el Estado, resulta una propuesta de lo más interesante. Además, los letrados especializados también podrían impartir charlas ambientales tanto en los Colegios de Abogados como en Universidades, colegios o empresas con el fin de sensibilizar a la población y fomentar una concienciación ambiental.

4.8. Creación de Tribunales ambientales especializados

Hasta ahora hemos tratado cuestiones que podrían establecerse en nuestro ordenamiento jurídico puesto que implicarían una adaptación de la configuración normativa. No obstante, hablamos ahora de una propuesta más ambiciosa. Así como en nuestro país existen Juzgados especializados en una materia concreta (véase el Juzgado de Violencia sobre la Mujer, los Juzgados de Familia...), dada la importancia y gran peso que está teniendo el asunto ambiental, así como los problemas de regulación que presenta, quizá la solución más acertada sea la implantación de unos órganos judiciales especializados en materia ambiental.

Esta idea ha sido desarrollada en países como Chile, que cuenta con tres Tribunales Ambientales desde el año 2012 repartidos por el norte, centro y sur del país (Antofagasta, Santiago y Valdivia). Estos Tribunales son órganos jurisdiccionales especiales, autónomos e independientes, y su función consiste en resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse

de los demás asuntos que su ley reguladora somete a su conocimiento⁷⁰. No obstante, la creación de este tipo de órganos también se ha llevado a cabo en otros países como China, Brasil, Australia o Asia; de manera que España podría servirse de esas experiencias para implantar un propio sistema jurídico ambiental con garantías de éxito.

Sin embargo, el tema de la especialización judicial no tiene una bienvenida generalizada, pues hay muchos aspectos de la misma que provocan un fuerte rechazo, incluso por los propios defensores ambientales: en primer lugar, el gran coste que implicaría para el Estado la creación de todo este cuerpo especial, pues no se trataría simplemente de crear unos Juzgados ambientales sino que el cuerpo funcional que lo integrase también debería estar especializado, sobre todo los Jueces, quienes podrían acabar siendo “tendenciosamente ambientales”, haciendo que sus decisiones sean cuestionables por parte de un público reticente, como pueden ser empresarios con actividades que afecten directamente al medio ambiente. En contraste, parece que resulta más sencillo y viable la opción de integrar todo este cuerpo en el sistema judicial general. Y es que, la especialización podría afectar a la institución judicial, en el sentido de que podría verse fragmentada la formación general con la que deben contar los Jueces por quedarse limitada a una materia concreta; incluso llegar a ser menospreciada en comparación con los Juzgados y Tribunales generales. Asimismo, si se plantea esta idea con respecto a la cuestión ambiental, otras materias de gran interés social no deberían ser menos, como Salud. La diferencia es que, uno de los requisitos que todo Estado necesita como impulso para dar este paso, es la demanda social. Si la propia ciudadanía no se preocupa por una materia, no muestra activismo alguno, no exige un cambio de modelo de justicia, entonces dicho argumento comienza a tambalearse. Y en el asunto ambiental, estos presupuestos se cumplen, de manera que habría justificación para la aparición de este Tribunal.

En relación con esto último, dejando de lado los aspectos negativos de la especialización judicial, pasamos ahora a analizar los puntos positivos, que

⁷⁰ Para conocer más a fondo sobre esta cuestión, véase <https://www.tribunalambiental.cl/>

no son pocos⁷¹. Y es que la creación de unos Tribunales ambientales, como hemos adelantado previamente, podría ser una solución acertada a los problemas que presenta la regulación del acceso a la justicia ambiental en España: se conseguiría plasmar el real compromiso por parte del Estado de Derecho para con el medio ambiente, las resoluciones judiciales vendría de Jueces expertos en la materia, con lo que se ganaría celeridad procesal; otras cuestiones del proceso como la prueba o la legitimación serían personalizadas, adecuándolas a las peculiaridades del proceso ambiental; podrían crearse incluso métodos alternativos de resolución de conflictos que garanticen la protección ambiental. Al fin y al cabo, el ordenamiento jurídico de un Estado democrático y de Derecho es el mejor reflejo de sus valores, y un cuerpo normativo apropiado únicamente se consigue atendiendo a las demandas de sus ciudadanos. Por ello, barajar la posibilidad de creación de unos Tribunales ambientales especializados, que contasen con jueces investidos de una autoridad más *inquisitiva* que les permitiera actuar de forma más efectiva con la imposición de oficio de estas medidas cautelares, vendría a ser una solución rápida y adecuada.

5. CONCLUSIONES

Tras este profundo análisis del derecho de acceso a la justicia ambiental en nuestro ordenamiento, podemos deducir una serie de conclusiones, comenzando necesariamente por su punto de partida: la LAIPA, ley con la que el legislador español no logró expresar todas las oportunidades procesales que el Convenio de Aarhus le brindaba para el mismo, a diferencia de los otros dos pilares (derecho de participación y el derecho de información ambiental) que además ya contaban con un respaldo normativo europeo a través de dos Directivas. Y es que la LAIPA llevó a cabo una regulación mínima del derecho de acceso a la justicia, pues se limitó a establecer una protección basada en

⁷¹ La especialización judicial genera como ventajas la reducción de los costes marginales de la resolución de los asuntos, incrementa el número de asuntos resueltos, reduce la duración de estos, mejora la calidad de las decisiones judiciales, afectando, positivamente, a su legitimación como juzgadores. Para un análisis en profundidad de estas cuestiones, véase DOMENÉCH PASCUAL, G y MORA SANGUINETTI, J.S., "El mito de la especialización judicial" *Revista InDret*, Barcelona, 2015.

reclamaciones por actos u omisiones y en los recursos administrativos que ya conocemos de nuestro ordenamiento, sin hacer referencia a la posibilidad de un recurso especial en materia ambiental. Pero, con diferencia, lo que más problemática ha generado es la regulación de la mal llamada *acción popular ambiental* del artículo 22, y las consecuencias de este hecho, unido a los rasgos que presenta nuestro sistema judicial, se traducen en una serie de barreras económicas y procesales que impiden una correcta protección del medio ambiente por parte de nuestros Tribunales.

En primer lugar, con respecto a las dos primeras barreras sustantivas analizadas, podemos condensarlas en la siguiente idea: la materia ambiental está investida de tal complejidad que requiere de una necesaria concienciación social para con el medio ambiente en todos los niveles: desde los ciudadanos en sus hábitos diarios hasta los Jueces y Tribunales de nuestro país. Para ello, es necesario que el Estado de Derecho muestre su compromiso a través de una regulación completa que desarrolle las obligaciones impuestas por el Convenio de Aarhus, de forma que resulta necesaria una reforma de la LAIPA que recoja todas las consideraciones que hemos expuesto previamente y que ahora resumimos.

En segundo lugar, nos encontramos con la desigualdad procesal que sufre la parte demandante en el litigio ambiental, que es la que promueve la defensa ambiental y que no cuenta con los mismos recursos económicos que la parte demandada. Este desfavorecimiento injustificado podría salvarse si se planteara un procedimiento ambiental inspirado en el social, donde el legislador sí tomó en cuenta la vulnerabilidad de los trabajadores (parte demandante) otorgándole una mayor protección que permitió salvar las desigualdades procesales que sufría frente al empresario (parte demandada).

En tercer lugar, tenemos la duración de los litigios ambientales y sus catastróficas consecuencias sobre el medio ambiente, que hace que sea totalmente necesario un procedimiento especial que tenga en cuenta las peculiaridades de la materia de forma que se actúe con celeridad y prevención. Por ello, la especialización judicial en materia ambiental, que dotaría a los Jueces de los conocimientos necesarios para actuar bajo un margen de apreciación e, incluso, con cierta actitud inquisitiva, tomando decisiones

adecuadas a cada situación; así como la creación de unos Tribunales ambientales especiales que contemplasen un procedimiento más rápido y protector, podrían ser las soluciones adecuadas para evitar una demora innecesaria en este tipo de procesos, algo totalmente obligatorio.

En cuarto lugar, con respecto a las medidas cautelares y sus fianzas, hemos señalado que los principales problemas estriban en la exigencia de cantidades desorbitadas a los demandantes, así como en el hecho de que su imposición no sea automática. Por ello, se ha propuesto la posible eliminación del requisito económico a los demandantes como condición para la concesión de las medidas cautelares, o bien la inversión de dicha carga económica hacia el demandado; así como la posibilidad de que sea el propio Juez quien, de oficio, establezca las medidas cautelares que considere oportunas bajo los principios de precaución y prevención.

Hablando de inversión de la carga, nos centramos ahora, en quinto lugar, en el *onus probandi* del proceso y la carga impuesta a la parte demandante de probar los daños ambientales. Como ya hemos adelantado, esta fase se invierte de complejidad puesto que la carencia de instrumentos que permitan conocer los perjuicios ambientales, así como del alto coste que suponen ciertas pruebas, como las periciales, hacen que las pretensiones ambientales, en la mayoría de los casos, se vean frustradas. Por ello, se ha propuesto seguir los mecanismos de nuestro ordenamiento para otros supuestos y aplicar al proceso ambiental la inversión de la carga hacia el demandado, de forma que sea éste quien demuestre el cumplimiento de la normativa ambiental. Asimismo, con respecto a la prueba pericial, una propuesta atractiva es la creación de un puesto de peritos ambientales que asesoren al Juez mediante informes objetivos.

En sexto lugar, ponemos el foco en la regulación de la legitimación en la acción popular ambiental en la LAIPA. Y es que los requisitos impuestos hacen que las pretensiones del Convenio de Aarhus sobre un procedimiento equitativo y objetivo se vean frustradas, pues únicamente suponen un retroceso en la lucha ambiental al limitar discriminadamente el acceso a la justicia. Además, no debemos olvidar la inseguridad jurídica que presenta nuestro ordenamiento jurídico con respecto a la heterogeneidad normativa autonómica

de la acción pública ambiental. Por ello, se hace necesaria una regulación que consiga implantar, definitivamente, una acción popular ambiental completa, única, que acabe con restricciones de legitimación, garantice seguridad jurídica y sea accesible por cualquier persona, física o jurídica, que quiera defender este interés supraindividual.

En séptimo lugar, hablamos ahora de las tasas judiciales que, pese a la gran función que cumplen con respecto al sostenimiento de nuestro sistema judicial, también disuaden a muchas personas que, por razones económicas, no pueden hacer frente a un litigio a menos que sean beneficiarias de justicia gratuita. Hablábamos previamente de la propuesta de eliminar las tasas judiciales en materia ambiental e incorporarla dentro del ámbito de la justicia gratuita española, así como de la creación de un turno de oficio ambiental. Y es que, con estas medidas, se conseguiría poner fin a muchas de las barreras económicas que impiden un correcto desarrollo del derecho de acceso a la justicia ambiental, puesto que además de las tasas judiciales y la prueba pericial, debemos añadir el coste de Abogados y Procuradores que, como sabemos, no es precisamente bajo; sobre todo cuando se trata de procedimientos de gran duración y desgaste, como los ambientales.

En octavo y último lugar, no debemos olvidar otro desembolso al que deben hacer frente las partes en cualquier proceso: las costas judiciales y el riesgo de ser condenado a asumir no sólo las propias sino también las de la otra parte. Nuevamente acudimos a la jurisdicción social como ejemplo a seguir en las costas ambientales, aunque también se han propuesto otras ideas que encontramos en otros ámbitos y se fundamentan en concepto de bien colectivo, supraindividual: la exoneración del pago de costas y el reembolso de los gastos para fomentar la defensa ambiental.

Para finalizar, vemos que todos los problemas detectados no son cuestiones triviales: están generando daños irreversibles a nuestro ecosistema, bien colectivo del que somos parte. Dependemos del mismo para sobrevivir y, por ende, tenemos la gran responsabilidad de cuidarlo y protegerlo de las adversidades que el ser humano genera con sus actos. Por ello, los Poderes Públicos no pueden mostrarse ajenos a esta realidad, no son meros árbitros de derechos o intereses, también están obligados a actuar en defensa del medio

ambiente, y un claro ejemplo lo podemos apreciar en la decisión del Tribunal Supremo holandés con respecto al caso Urgenda, que marca una tendencia internacional defensora del medio ambiente como bien jurídico y derecho fundamental a proteger en la que el Estado de Derecho se muestra firme contra el cambio climático. Este nivel de concienciación, de compromiso ambiental, es el que debe irradiar cualquier ordenamiento jurídico, por lo que es el momento de que el legislador español actúe; nada cambia si nada cambia, y la naturaleza nos está hablando: escuchémosla.

BIBLIOGRAFÍA

DEL CARPIO FIESTAS, V., DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I. y VEGAS TORRES, J. (coords) "Tasas judiciales, técnica legislativa y Estado de Derecho" en *Derecho, Justicia, Universidad. Liber Amicorum De Andrés De La Oliva Santos*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2016, págs. 1.019-1.042.

DÓMENECH PASCUAL, G. "Las tasas judiciales a juicio. Comentario crítico de la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de julio" *Revista InDret* 1/2017. Barcelona.

DOMENÉCH PASCUAL, G y MORA SANGUINETTI, J.S., "El mito de la especialización judicial" *Revista InDret*, Barcelona, 2015.

DORESTE HERNÁNDEZ, J. "El principio de precaución, Convenio de Aarhus y las medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo: comentario de los Autos de 4 de enero y 9 de marzo de 2017 de la sección segunda de la sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (rec. 276/2015)" *Actualidad Jurídica Ambiental* nº69. Junio, 2017.

ESCRIBANO SÁNCHEZ, J. "*El coste de la justicia y su vinculación con los derechos fundamentales procesales*" Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca, 2011.

GONZALEZ BALLAR, R. y PEÑA CHACÓN, M. "*El proceso ambiental en Costa Rica*", IOLMA, San José, 2015, p. 176 y ss.

HERNÁNDEZ ARAYA, N.H. "Barreras económicas en el acceso a la justicia ambiental en España" *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 36. 2017. págs. 107-158.

JORDANO FRAGA, J. "Análisis de la Ley 27/2006 en cuanto al acceso a la justicia, en especial el principio de legitimación en los contenciosos ambientales" *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 137. 2007.

JUSTE RUIZ, J. Y SALAZAR ORTUÑO, E., "Incumplimiento por parte de España de las obligaciones del Convenio de Aarhus: comunicación

ACCC/C/2008/24, el Caso Senda de Granada en Murcia”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 18, 2010, pp. 181-196.

LOREDO COLUNGA, M. “*Las tasas judiciales: una controvertida alternativa de la financiación de la Justicia*” InDret (Revista para el Análisis del Derecho). Barcelona, 2005.

MUÑOZ ARANGUREN, A. “*La litigación abusiva: delimitación, análisis y remedios*” MARCIAL PONS. Madrid, Barcelona, Buenos Aires y São Paulo, 2018.

ORTEGA BERNARDO, J. “¿Quién ha apostado por la efectiva implantación del derecho de acceso a la justicia a favor de las organizaciones no gubernamentales en defensa del medio ambiente?” *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2011.

Orientaciones para presentar reclamaciones por daños al medio ambiente” Publicado por Fondos Internacionales De Indemnización De Daños Debidos A Contaminación Por Hidrocarburos (2018).

PONS PORTELLA, M. “La acción popular medioambiental en el control jurisdiccional de la gracia de indulto: el caso del Real Decreto 863/2013” *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.62. 2016

PONCÉ SOLÉ, J. “Una histórica sentencia del Tribunal Supremo holandés de 20 de diciembre de 2019 obliga al Estado a reducir las emisiones de gases invernadero en un 20% a partir de 2020. Lecciones para el caso español: calentamiento global y derecho a buena administración” *La Administración al día*, 09/01/2020.

RUIZ DE APODACA, Á. “La acción pública ambiental: una necesidad satisfecha parcialmente por la Ley 27/2006, de 18 de julio”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 11. 2007-2. págs. 51 a 64.

RUIZ DE APODACA, Á. “El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus” *Revista Catalana de Dret Ambiental* Vol. IX Núm. 1 (2018).

SALAZAR ORTUÑO, E. “El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica.” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm 28, 2019. Aranzadi, Navarra.

SALAZAR, E. Y SANCHÍS, F.; “El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio Aarhus”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 12, 2007-2, págs. 75-94.

SANCHIS MORENO, F., SALAZAR ORTUÑO, E. y RUIZ MACIÁ, G. “Democracia ambiental y acceso a la justicia. La aplicación del Convenio de Aarhus en España” *Asociación para la Justicia Ambiental*. 2009. Madrid.

SANTAMARÍA ARINAS, R. “*Curso básico de Derecho Ambiental general*” Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati, 2019.

SORO MATEO, B. “La vulnerabilidad en Derecho Ambiental” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 42, 2019. págs. 11-21.

TORRAS COLL, J.M. “*La carga de la prueba y sus reglas de distribución en el proceso civil*” Lefevre, junio 2017. <https://elderecho.com/la-carga-de-la-prueba-y-sus-reglas-de-distribucion-en-el-proceso-civil>

URRUTIA MUÑOZ, R. “*Cargas probatorias dinámicas en el proceso por daño ambiental ante los Tribunales ambientales*” Valdivia-Chile, 2014.

VALENCIA MARTÍN, G. “*Jurisprudencia constitucional y medio ambiente*” Aranzadi. Cizur Menor, 2018.

VALENCIA, J. “Estudio comparativo del régimen de acceso a la justicia ambiental del Convenio Aarhus y la ley 27 de 2006, con el acceso a la justicia ambiental y sus mecanismos de aplicación en la legislación colombiana”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* nº 14, 2008-2.

VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU J. “¿Conocen nuestros políticos el Convenio de Aarhus?” *Ben Baso: revista de la Asociación de Profesiones para la Difusión y Protección del patrimonio*, nº20, 2009. págs. 8-10.