



Alberto Ibort y José del Saz-Orozco

Abogados de Medio Ambiente de Pérez-Llorca

La ‘acción popular’ en materia de medio ambiente está definida como el derecho de las personas jurídicas sin ánimo de lucro a recurrir los actos de las autoridades públicas que vulneren ciertas cuestiones medioambientales

La ‘acción popular’ en materia de Medio Ambiente

Desde hace años, una de las principales cuestiones objeto de debate es el alcance de la *acción popular* en materia medioambiental y el consiguiente derecho de los ciudadanos a recurrir actos, proyectos, planes y programas que puedan tener un efecto relevante sobre el medio ambiente.

En este sentido, la aprobación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Ley 27/2006), fue uno de los primeros pasos para definir esta cuestión, partiendo del reconocimiento constitucional del derecho al medio ambiente establecido en el artículo 45 de nuestra Carta Magna.

Sin embargo, ha sido realmente el Tribunal Supremo quien, con motivo de la recurrente invocación de la *acción popular* en materia de medio ambiente, ha precisado los límites de la ciudadanía a la hora de ejercitar esta acción, en vía administrativa y/o judicial, frente a todo tipo de actos y proyectos -e.g. infraestructuras, utilización de recursos naturales, etc.-.

En esta línea, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2016 nº 1432/2016 (STS 1432/2016) es un claro

exponente de los principales elementos que determinan la procedencia, o no, de la *acción popular* amparada en el derecho al medio ambiente, según detallamos a continuación.

El concepto legal de la *acción popular*. La *acción popular* en materia de medio ambiente está definida como el derecho de las personas jurídicas sin ánimo de lucro a recurrir los actos de las autoridades públicas que vulneren ciertas cuestiones medioambientales.

En particular, la Ley 27/2006 establece una doble limitación al ejercicio de esta acción: únicamente puede ejercitarse por personas jurídicas sin ánimo de lucro -artículos 22 y 23-, tales como asociaciones y fundaciones, y está limitada a la infracción de normas medioambientales en materias concretas, tales como contaminación acústica, de suelos, emisiones a la atmósfera, gestión de residuos, protección de las aguas y materias sometidas a evaluación de impacto ambiental -artículo 18-.

A pesar de lo anterior, con frecuencia se suscitan interrogantes sobre cuál debe ser la relevancia del presunto incumplimiento de la normativa medioambiental para justificar la *acción popular* -por ejemplo, si es suficiente la falta de algún trámite formal o si realmente tiene que existir un

incumplimiento manifiesto y de fondo de la normativa-, lo que ha dado lugar a una inevitable interpretación jurisprudencial para resolver estas cuestiones, como la reciente STS 1432/2016.

La STS 1432/2016. En este caso, el Tribunal Supremo entra a analizar la posibilidad de que una asociación sin ánimo de lucro pueda recurrir, en vía administrativa, el archivo de un expediente de declaración de caducidad de concesiones mineras por la vía de la *acción popular* prevista en la Ley 27/2006, pronunciándose tanto sobre el ámbito objetivo de dicha acción como sobre los fundamentos necesarios para su ejercicio.

El ámbito objetivo de la *acción popular*: un concepto amplio y transversal. La STS 1432/2016 defiende que las materias que pueden ser objeto de la *acción popular* deben ser entendidas en sentido amplio y transversal, de tal forma que el ejercicio de esta acción no se limita a las materias enumeradas en el artículo 18 de la Ley 27/2006, sino que resulta aplicable a todas aquellas que son susceptibles de generar un “alto impacto en el medio ambiente”.

Un buen ejemplo de esta concepción abierta y transversal es que la STS 1432/2016 reconoce que incluso la actividad minera puede ser susceptible de esta acción, pese a no estar expresamente citada en la Ley 27/2006, por cuanto tiene una alta incidencia en dos materias sí incluidas en el artículo 18 de dicha Ley: suelos y aguas. Adicionalmente, el Tribunal Supremo considera que la referencia genérica realizada en el artículo 18 a la *evaluación de impacto ambiental* se convierte en una suerte de *comodín* para el ejercicio de la *acción popular*, siendo por

tanto susceptible de la misma cualquier actividad económica que esté sometida a los trámites de evaluación ambiental, que vienen establecidas con carácter general en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

El contenido de la *acción popular*: la necesidad de razones sustantivas -de fondo-, y no simplemente formales, para su admisión. A este respecto, con la STS 1432/2016, el Tribunal Supremo ha precisado la base que debe tener la invocación de la *acción popular* para ser admitida, requiriendo que se fundamente en motivos sustantivos (de fondo) -que supongan un incumplimiento material de la protección del medio ambiente, tales como superar los umbrales permitidos de emisiones a la atmósfera o de ruido, o implicar una ocupación indebida de zonas con protección medioambiental- y no simplemente en la invocación del presunto incumplimiento de obligaciones administrativas de carácter formal.

La búsqueda del equilibrio en la utilización de la *acción popular*. Por todo ello, estimamos que la admisión de la *acción popular* en materia de medio ambiente debe partir de un análisis casuístico y debe procurar un equilibrio que sirva para garantizar el acceso a la información y la participación medioambiental, tal y como quedó reconocido en el Convenio de Aarhus de 1998 -firmado en el marco de la Unece-. Asimismo, debe definir unos límites claros que eviten la utilización indiscriminada de esta acción, de tal forma que se reduzca la litigiosidad respecto de proyectos, planes y programas validados por todas las Administraciones Públicas y que son desarrollados con plena conformidad a Derecho por todos los operadores jurídicos, sociales y económicos.

Alberto Ibort y José del Saz-Orozco

Abogados de Medio Ambiente de Pérez-Llorca

Debe definir unos límites claros que eviten la utilización indiscriminada de esta acción, de tal forma que se reduzca la litigiosidad respecto de proyectos, planes y programas validados por todas las Administraciones Públicas