

Acceso a la justicia: aciertos y desaciertos en la jurisprudencia

ALEXANDRE PEÑALVER I CABRÉ

EDUARDO SALAZAR ORTUÑO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. 2.1. Condena en costas. 2.1.1. Alcance material de la regla de “onerabilidad no excesiva de los costes del proceso”. 2.1.2. Alcance temporal de la regla de “onerabilidad no excesiva de los costes del proceso”. 2.2. Acceso a los informes de la propuesta de directiva sobre acceso a la Justicia Ambiental. 3. TRIBUNAL SUPREMO. 3.1. Requisitos procesales para la interposición del recurso contencioso-administrativo. 3.2. Legitimación. 3.2.1. Interés legítimo colectivo ambiental. 3.2.2. Habilitación legal ambiental. 3.3. Limitaciones económicas. 3.3.1. Condena en costas. 3.3.2. Asistencia jurídica gratuita

RESUMEN: La jurisprudencia dictada en el año 2018 por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea refuerza la lucha contra las barreras económicas en la condena en costas y el acceso a la información sobre las iniciativas legislativas de la Comisión sobre acceso a la justicia ambiental. En cambio el Tribunal Supremo restringe el acceso al contencioso-administrativo en la defensa ambiental, de forma importante, a los ayuntamientos y, en menor medida, a las ONGs. También mantiene las barreras económicas de un régimen de condena en costas inapropiado para la defensa ambiental. Pero consolida una interpretación favorable del supuesto ex lege del derecho de acceso a la justicia gratuita de las ONGs en medio ambiente.

PALABRAS CLAVE: Acceso a la justicia en medio ambiente. Aplicación de la legislación ambiental. Convenio de Aarhus. Derecho ambiental de la UE.

KEYWORDS: Access to justice in environmental matters. Citizen environmental enforcement. Aarhus Convention. Environmental EU Law.

1. INTRODUCCIÓN

Además de analizar la jurisprudencia contencioso-administrativa más importante del Tribunal Supremo sobre el acceso a la justicia en medio ambiente, cabe destacar la novedad, en esta edición, de incluir el examen de la jurisprudencia más relevante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre esta misma temática. Asimismo señalamos que este estudio se ha realizado en el marco de la Cátedra Jean Monnet de Derecho ambiental de la Unión Europea de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona.

2. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Las implicaciones en la práctica judicial de los estados en la promoción del acceso a la justicia ambiental forman parte de una jurisprudencia generosa del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a la hora de interpretar la legislación derivada del Convenio de Aarhus y, con matices, en cuanto a la aplicación directa de éste. La Comunicación de la Comisión de 28 de abril de 2017 en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales supuso la adopción de una guía interpretativa de la normativa, en especial, a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La cosecha jurisprudencial del año 2018 no ha sido ajena a la línea de tales pronunciamientos por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y es por ello que en esta crónica dedicamos un apartado sobre las sentencias dictadas durante este período y que están relacionadas con la tutela judicial en los asuntos ambientales. En concreto, se refieren a las barreras económicas y al acceso a la información relativa a la retirada de la propuesta de Directiva sobre acceso a la justicia en medio ambiente.

2.1. CONDENA EN COSTAS

Por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se han dictado dos sentencias referidas a lo que se ha venido a denominar regla de “onerosidad no excesiva de los costes del proceso” en asuntos ambientales,

referidas nuevamente a dos casos judiciales en Irlanda. El carácter no excesivamente oneroso de los litigios ambientales proviene de la identificación de barreras económicas en el acceso a la justicia ambiental y en la concreción de una de las que más obstaculizan tal acceso: la imposición de costas judiciales.

2.1.1. ALCANCE MATERIAL DE LA REGLA DE “ONEROSIDAD NO EXCESIVA DE LOS COSTES DEL PROCESO”

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de marzo de 2018 (*North East Pylon Pressure Campaign Ltd y Maura Sheehy*, asunto C-470/16) examina una cuestión prejudicial del Tribunal Superior de Irlanda sobre la exigencia que contienen la Directiva 2011/92 y el Convenio de Aarhus de que los procedimientos judiciales de impugnación de las decisiones en materia ambiental no sean excesivamente onerosos.

La petición traía causa del litigio que enfrentaba a la Sra. Sheehy y una asociación de propietarios – la *North East Pylon Pressure Campaign Ltd.* -, que se oponían a un proyecto de interconexión de redes eléctricas, con las administraciones competentes para su aprobación y el operador estatal irlandés de transporte de energía eléctrica “EirGrid”. Los demandantes, la Sra. Sheehy y la asociación de propietarios, trataron de obtener autorización para interponer recurso contra el procedimiento de la actuación urbanística del proyecto, basado en cuestiones referidas a la participación del público en la evaluación de impacto ambiental, pero también a otras cuestiones legales, algunas ni siquiera derivadas del Derecho de la Unión. Pero tal autorización les fue denegada por ser tal recurso aún prematuro. Las costas a las que se enfrentaban los demandantes por no haber obtenido autorización para interponer recurso ascendían a 513.000 euros, y en relación a dichas costas se basa la cuestión prejudicial elevada al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El Tribunal Superior de Irlanda dividió la cuestión prejudicial en siete preguntas centradas en los siguientes aspectos: a) aplicación de la regla de onerosidad no excesiva a procedimientos dirigidos a determinar el carácter prematuro de la demanda; b) aplicación de la regla de onerosidad no excesiva a cuestiones no cubiertas por el Derecho de la Unión Europea relativo a la participación del público en la evaluación de impacto ambiental; c) aplicación del Convenio de Aarhus (art. 9.3 y 9.4) a los aspectos legales esgrimidos y no cubiertos por la Directiva 2011/92; y d) compatibilidad con el Derecho de la Unión del establecimiento de excepciones a la regla de onerosidad no excesiva en casos de temeridad, mala fe o inexistencia de daño ambiental.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tras un análisis de las normas en juego y la jurisprudencia previa, consideró: a) la regla de onerosidad no excesiva se aplicaba en el proceso de autorización judicial previa; b) esta regla sólo se aplicaría a los argumentos referidos a la participación del público en la evaluación de impacto ambiental; c) esta regla se aplicaría por el juez estatal en la medida de lo posible al resto de argumentos y no se podía excepcionar dicha regla en caso de inexistencia de daño ambiental, y d) es posible una condena en costas razonable en caso de temeridad o mala fe. A continuación reproducimos sus argumentos más relevantes.

Primero, el art. 11.4 de la Directiva 2011/92 se proyecta sobre el procedimiento judicial controvertido, esto es, la autorización judicial para interponer recurso contra la actuación urbanística relacionada con el proyecto, por cuanto que el carácter excesivamente oneroso debe apreciarse globalmente, teniendo en cuenta todos los gastos atendidos por la parte interesada (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de abril de 2013, *Edwards y Pallikaropoulos*, C-260/11, apartados 27 y 28).

Segundo, el citado art. 11.4 de la Directiva 2011/92 sólo se aplica a las costas correspondientes a la parte del recurso basada en el incumplimiento de las normas sobre participación del público de dicha Directiva, puesto que el legislador europeo pretendió excluir de la garantía contra los costes excesivamente onerosos los recursos basados en cualquier otra norma de dicha Directiva, y con mayor razón los basados en cualquier otra normativa de la Unión o de los Estados miembros.

Opinamos, con el Abogado General Bobek en sus Conclusiones Generales, que la regla de onerosidad no excesiva debe aplicarse a todos los motivos expuestos en la acción procesal, por aplicación del principio de un amplio acceso a la justicia. No sólo porque la visión reduccionista del art. 11 de la Directiva 2011/92 por la que opta el Tribunal no es compartida, sino porque entendemos que el art. 9.2 del Convenio de Aarhus tiene una visión amplia del acceso a la justicia en la que el derecho de impugnación está más vinculado a los procesos de toma de decisiones que pueden afectar al medio ambiente que, de forma específica, sólo a las supuestas infracciones del derecho de participación.

Por otro lado, la jurisprudencia existente ya confirma que otros actos legislativos de la Unión Europea en materia de medio ambiente y las normas sobre el acceso a la justicia a nivel nacional que tengan por objeto impugnar la conformidad de las acciones ejercitadas por los estados miembros con dichos actos legislativos deben interpretarse a la luz del art. 9 del Convenio, que incluye la regla de la onerosidad no excesiva (véase la

sentencia de 8 de noviembre de 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, en la que el Convenio se aplica a la Directiva hábitats). Además, entendemos que es ciertamente complicado para un tribunal distinguir en la práctica de un procedimiento de tasación de costas aquéllas que se originen en base a uno u otro argumento legal. Y aunque esta división pueda llevarse a cabo de alguna forma, introduce un grado considerable de falta de previsibilidad para los demandantes, que se ve agravada por la posibilidad de que el juez que ha de resolver el asunto disponga de una facultad discrecional para decidir qué elementos particulares han de utilizarse para dirimir el asunto y cuáles pueden ignorarse.

Tercero, el art. 9.3 y 9.4 del Convenio de Aarhus se aplica a la parte del recurso basada en el incumplimiento de las normas ambientales del derecho estatal y el juez interno debe interpretar su derecho procesal interno de conformidad con el mismo, dado que no tienen efecto directo. La exigencia de que determinados procedimientos judiciales no tengan un coste prohibitivo, prevista por el Convenio de Aarhus, debe considerarse aplicable a un procedimiento como el que es objeto del litigio principal, ya que va dirigido a impugnar, basándose en el derecho ambiental estatal, un procedimiento de autorización de una actuación urbanística.

*“50. Por otra parte, como ha declarado reiteradamente el Tribunal de Justicia, cuando una disposición de Derecho de la Unión puede aplicarse tanto a situaciones regidas por el Derecho nacional como a situaciones regidas por el Derecho de la Unión, existe un interés manifiesto en que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, dicha disposición reciba una interpretación uniforme, cualesquiera que sean las condiciones en que tenga que aplicarse (sentencia de 8 de marzo de 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, apartado 42 y jurisprudencia citada).”*

Y cuarto, no pueden establecerse excepciones la regla de la “onerosidad no excesiva” ex art. 11.4 de la Directiva y art. 9.3 y 9.4 del Convenio de Aarhus, cuando se considere que un recurso ha sido interpuesto con temeridad o de mala fe o cuando no exista un vínculo entre la infracción del Derecho medioambiental nacional que se alega y un daño al medio ambiente. El Tribunal de Justicia recuerda que la exigencia de que determinados procedimientos judiciales no sean excesivamente onerosos, prevista tanto en el art. 11.4 de la Directiva 2011/92 como en el art. 9.4 del Convenio de Aarhus, no se opone en absoluto a que los órganos jurisdiccionales de los estados puedan imponer costas a un demandante. Así se desprende explícitamente del Convenio de Aarhus, al que debe ajustarse en consecuencia la normativa de la Unión, puesto que el art. 3.8 de dicho Convenio precisa que en modo alguno afecta a la facultad de los tribunales nacionales de imponer costas en una cuantía razonable al

término de un procedimiento judicial (véase, por analogía, la sentencia de 11 de abril de 2013, *Edwards y Pallikaropoulos*, C-260/11, apartados 25 y 26), siempre que el importe de las costas impuestas al demandante no sea irrazonablemente elevado (apartado 61).

2.1.2. ALCANCE TEMPORAL DE LA REGLA DE “ONEROSIDAD NO EXCESIVA DE LOS COSTES DEL PROCESO”

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de octubre de 2018 (V. Klohn, asunto C-167/17) volvió a ocuparse de una cuestión prejudicial proveniente de un tribunal irlandés. El origen de la controversia se basaba en que el Sr. Klohn había interpuesto un recurso judicial contra el permiso de construcción, en terrenos cercanos a su explotación agrícola, de una instalación de inspección de animales encontrados muertos por encefalitis espongiforme. El Tribunal Superior desestimó el recurso del Sr. Klohn y le condenó a cargar con las costas de la Agencia irlandesa de Ordenación del Territorio, lo que el Sr. Klohn no recurrió. Posteriormente un año después el *Taxing Master* del Tribunal Superior (*High Court*) determinó las costas en 86.000 euros. El Sr. Klohn recurrió alegando que, de conformidad con el art. 3.8 y el art. 9.4 del Convenio de Aarhus y el art. 10 bis de la Directiva 85/337 las costas de las que debía hacerse cargo no deberían resultar “excesivamente onerosas”.

La cuestión acabó ante el Tribunal Supremo de Irlanda, que planteó una serie de cuestiones prejudiciales en relación a la aplicabilidad de la “regla de onerosidad no excesiva” en el acceso a la justicia en medio ambiente por un órgano estatal competente en materia de costas, en un momento anterior a la expiración del plazo de transposición de la Directiva 2003/35/CE, que introdujo tal regla, e incluso ante una condena en costas firme.

El Tribunal de Justicia partía, como declaró en la anterior Sentencia comentada, de que el art. 9.4 del Convenio de Aarhus no es directamente aplicable y dado que el Tribunal de Justicia aprecia la aplicabilidad directa de las estipulaciones de un acuerdo firmado por la Unión conforme a los mismos criterios que utiliza para determinar si las disposiciones de una Directiva son directamente aplicables (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de septiembre de 1987, *Demirel*, 12/86, apartado 14), puede afirmarse igualmente que la “regla del carácter no excesivamente oneroso” que figura en el art. 10 bis, párrafo quinto, de la Directiva 85/337 modificada carece de efecto directo.

Sobre si es aplicable la regla de “onerosidad no excesiva de los costos” a un procedimiento iniciado antes de la fecha de transposición y si,

caso de serlo, dicha regla se aplica a todos los gastos originados o únicamente a los producidos con posterioridad a la expiración del plazo de transposición, el Tribunal de Justicia estimó que, “según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una norma nueva se aplica, en principio, inmediatamente a los efectos futuros de una situación nacida bajo la vigencia de la antigua norma (sentencias de 11 de diciembre de 2008, *Comisión/Freistaat Sachsen*, C-334/07 P, apartado 43 y jurisprudencia citada; de 6 de julio de 2010, *Monsanto Technology*, C-428/08, apartado 66, y de 6 de octubre de 2015, *Andersen/Comisión*, C-303/13 P, apartado 49). Por tanto, los órganos jurisdiccionales estatales, a partir de la expiración del plazo de transposición de una directiva no transpuesta, deben interpretar el derecho interno de tal forma que los efectos futuros de las situaciones nacidas bajo la vigencia de la ley anterior sean inmediatamente compatibles con las disposiciones de dicha Directiva.

A la luz del objetivo perseguido por la regla del carácter no excesivamente oneroso, que consiste en modificar la imposición de costas en determinados procedimientos judiciales, un procedimiento iniciado antes de que expirara el plazo de transposición de la Directiva 2003/35 debe considerarse una situación nacida bajo la vigencia de la ley anterior.

*“47. A este respecto, no cabe diferenciar las costas en función de que se hayan devengado, en la práctica, antes o después de la expiración del plazo de transposición, ya que la resolución relativa a su imposición aún no se ha dictado en esa fecha y, por consiguiente, la obligación de interpretar el Derecho nacional de conformidad con la regla del carácter no excesivamente oneroso es aplicable a esta resolución, como se ha señalado en el apartado anterior. Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que el carácter no excesivamente oneroso debe apreciarse globalmente, teniendo en cuenta todos los gastos atendidos por la parte interesada (sentencia de 11 de abril de 2013, *Edwards y Pallikaropoulos*, C-260/11, apartado 28).”*

Sobre si a la vista de la fuerza de cosa juzgada de la resolución del Tribunal Superior que adquirió firmeza en lo que respecta a la imposición de costas, los tribunales nacionales que conocen del recurso están obligados a interpretar el derecho nacional de modo que el procedimiento no resulte excesivamente oneroso, el Tribunal de Justicia afirmó que, “según reiterada jurisprudencia, al aplicar el Derecho interno, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretarlo en la medida de lo posible a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva de que se trate para alcanzar el resultado que esta persigue y atenerse así a lo dispuesto en el art. 288 TFUE, párrafo tercero (sentencia de 4 de julio de 2006, *Pfeiffer y otros*, C-212/04, apartado 108 y jurisprudencia citada).”

2.2. ACCESO A LOS INFORMES SOBRE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

Aunque no directamente referidas a la interpretación y aplicación de las obligaciones asumidas por la Unión Europea tras la aprobación del Convenio de Aarhus en materia de acceso a la justicia, se ha dictado en 2018 otra Sentencia por el Tribunal de Justicia que reviste cierto interés para seguir de cerca el devenir del acceso a la justicia ambiental en el ámbito de la Unión Europea. Se trata de la Sentencia de 4 de septiembre de 2018 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de la Gran Sala (*ClientEarth/Comisión*, asunto C-57/16P) que es más cercana a contenidos propios del acceso a la información ambiental (el Reglamento 1049/2001 de acceso a los documentos en poder de las instituciones de la Unión Europea y el Reglamento 1367/2006, de aplicación de las disposiciones del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión Europea). Pero también tiene como debate de fondo el acceso a determinados documentos de carácter analítico que han servido de justificación para la no adopción de una Directiva en materia del acceso a la justicia ambiental, esto es, para el desarrollo, en especial, del art. 9.3 del Convenio de Aarhus.

Así, la organización no gubernamental *ClientEarth* solicitó a la Comisión, al amparo del Reglamento 1049/2001, acceso al proyecto de informe de evaluación de impacto sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente a nivel de los estados miembros en el ámbito de la política medioambiental de la Unión, así como el dictamen del comité de evaluación de impacto emitido sobre ese proyecto. *ClientEarth*, en el presente asunto pretendía obtener acceso a los documentos controvertidos para poder, en particular, ofrecer su punto de vista en el proceso de toma de decisiones de la Comisión y generar un debate sobre las acciones proyectadas por dicha institución antes de que esta tomara su decisión sobre las iniciativas barajadas, ya fuera presentar, en su caso, una propuesta, ya fuera abandonar dichas iniciativas.

La Comisión denegó tales solicitudes argumentando, en primer lugar, que dichos documentos se referían a evaluaciones de impacto todavía en curso, realizadas para adoptar futuras iniciativas legislativas. La Comisión precisó, en este sentido, que las evaluaciones de impacto estaban destinadas a ayudarla en la preparación de sus propuestas legislativas y que el contenido de estas evaluaciones servía de apoyo a las decisiones estratégicas contenidas en esas propuestas. Por tanto, según la Comisión, la divulgación de los documentos controvertidos en ese momento perjudicaba gravemente a sus procesos de toma de decisiones en curso. En segundo lugar, la Comisión consideró que ningún interés público superior justificaba la divulgación de los documentos solicitados. Por un lado la

Comisión señaló a este respecto que, si bien el objetivo de la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente y, en consecuencia, de la salud humana, podía alcanzarse gracias a un acceso no discriminatorio a la justicia en materia ambiental, no se consideraba en condiciones de determinar de qué manera la divulgación en esa fase de los documentos solicitados ayudaría a las personas que viven en la Unión a influir indirectamente el medio ambiente en el que vivían. En efecto, ya era posible acceder a la justicia ante los tribunales estatales, y el proceso de toma de decisiones de que se trata solo pretendía mejorar este acceso. Por otro lado, la comunicación en esta fase de los documentos controvertidos perjudicaría a los procesos de toma de decisiones y afectaría a la posibilidad de alcanzar el mejor compromiso posible. Por el contrario, la posibilidad de proseguir con los procesos de toma de decisiones sin presiones externas protegería mejor este interés público.

Según la asociación demandante, la decisión controvertida infringía el art. 4. 3 (párrafo primero) del Reglamento nº 1049/2001 en la medida en que la Comisión consideró, erróneamente, que la divulgación de los documentos controvertidos podía perjudicar gravemente al proceso de toma de decisiones en curso, en el sentido de dicha disposición.

El Tribunal de Justicia, anulando la Sentencia de Primera Instancia del Tribunal General, consideró que la Comisión no podía basarse en dichas consideraciones para presumir que el acceso a los documentos elaborados en el marco de una evaluación de impacto perjudica, en principio, gravemente al proceso de toma de decisiones en curso. En primer lugar, la circunstancia, suponiéndola acreditada, de que la solicitud de acceso a los documentos controvertidos se presentara en una fase muy temprana del procedimiento legislativo no es suficiente, como tal, para concluir que existe tal riesgo. Si bien la Comisión alegó en sus escritos de contestación en primera instancia que no estaba obligada a comunicar públicamente los informes de análisis de impacto en fase de anteproyectos y sus sucesivas posibles modificaciones, el carácter provisional de un documento, como tal, no es suficiente para demostrar que existe dicho riesgo. No puede prosperar la alegación de la Comisión de que la comunicación de estos documentos antes de terminar el proceso de evaluación de impacto a determinadas partes interesadas, que intentarían influir en los trabajos de dicha institución, podría conllevar un riesgo de “sobrerrepresentación”, así como una influencia desproporcionada de los intereses de dichas partes, lo que podría falsear el proceso de toma de decisiones de dicha institución. En efecto, corresponde a la Comisión velar por evitar tal situación, no denegando el acceso a dichos documentos, sino tomando en consideración los intereses en conflicto, incluidos los de personas o grupos de interés que no hayan solicitado dicho acceso.

3. TRIBUNAL SUPREMO

Las sentencias más relevantes de la jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo en el año 2018 se han centrado en los requisitos que determinan la apertura de la justicia administrativa (requisitos procesales para la interposición del recurso contencioso-administrativo, legitimación y limitaciones económicas).

3.1. REQUISITOS PROCESALES PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La falta de aportación de los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones por parte de las personas jurídicas (art. 45.2.d LJCA) es una de las causas de inadmisibilidad, muy a menudo, alegadas para impedir el acceso a la justicia.

Como no es extraño que los ayuntamientos también acudan a la justicia para defender el medio ambiente, es importante la STS de 12 de junio de 2018 (RCA 2661/2017, Sección 5ª) porque se centra en determinar “los supuestos y condiciones en que resulta exigible el informe o dictamen previo del secretario municipal legalmente previsto para la defensa de los bienes y derechos de las entidades locales”. La sentencia interpreta el alcance del art. 54.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril que establece que “los acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las Entidades locales deberán adoptarse previo dictamen del Secretario, o, en su caso, de la Asesoría Jurídica y, en defecto de ambos, de un Letrado”. En este caso, la omisión de dicho informe motivó que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León inadmitiera el recurso contencioso-administrativo interpuesto por 15 ayuntamientos contra la concesión por parte de la Junta de Castilla y León de la explotación de una actividad minera a cielo abierto.

El recurso de casación de los ayuntamientos formuló dos alegaciones: a) no es necesario ningún dictamen ni informe jurídico porque no ejercitan acciones en defensa de bienes y derechos de las corporaciones locales recurrentes sino en defensa del derecho al medio ambiente (art. 45 CE) y del principio de legalidad (art. 9.3 CE); y b) subsidiariamente, no se puede declarar la inadmisibilidad del recurso si, previamente, no se ha requerido su subsanación por el Tribunal, según reza el art. 138.2 LJCA.

La primera alegación es rechazada por el Tribunal Supremo en base a los siguientes razonamientos. Primero, existe una jurisprudencia uniforme que excluye la legitimación por el mero interés a la legalidad. Segundo, no se ha invocado ni justificado la legitimación por habilitación legal

ambiental porque la demanda se ha limitado a mencionar genéricamente el art. 19.1.e LJCA referido a la legitimación de los entes locales para recurrir las actuaciones que afecten a su autonomía. No obstante, como no se trata de examinar la legitimación activa de los ayuntamientos sino de la concurrencia del requisito procesal del preceptivo informe jurídico, el Tribunal Supremo admite que la concesión puede afectar los derechos e intereses de los ayuntamientos sin concretar si su legitimación es por afectación a su autonomía (art. 19.1.e) o por un interés legítimo colectivo (art. 19.1.a) Y tercero, el más importante, hace una interpretación amplia de bienes y derechos como equivalente a derechos e intereses al afirmar que "supone la defensa de sus derechos e intereses, a los que se alude con la expresión "bienes y derechos" del art. 54.3." Esta interpretación amplia se basa en la finalidad del dictamen o informe que, aunque no sea vinculante, es dificultar que un ente local inicie un pleito de forma irreflexiva o sin conocimiento de sus derechos, del modo de ejercitarlos y de las posibilidades de éxito. Recordando que se ha flexibilizado mucho la forma de acreditarlo pudiendo ser, incluso, oral.

Es muy criticable esta interpretación amplia del Tribunal Supremo de la noción "bienes y derechos" como equivalente a derechos e intereses. Desde una interpretación literal parece evidente que bienes es un concepto distinto y mucho más restrictivo que intereses. Desde una interpretación sistemática, "bienes y derechos" es la expresión empleada también para la acción vecinal local prevista en los art. 68 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y 220 del Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de los entes locales y en diversas normas locales autonómicas. Estos preceptos establecen que cualquier vecino pueda actuar, en nombre e interés del ente local, cuando no ejercite las correspondientes acciones para la defensa de sus bienes y derechos. Si aplicamos la doctrina del Tribunal Supremo a este caso, a nadie se le escapa que se debería admitir a los vecinos ejercer las acciones en defensa de los intereses locales en lugar de los bienes y derechos locales. Y, finalmente, la interpretación del Tribunal Supremo conlleva una restricción muy importante en el acceso a la justicia que es contraria al principio *pro actione* exigido por el derecho internacional (art. 9.2 del Convenio de Aarhus), el derecho de la UE (en especial, de la jurisprudencia del TJUE) y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y al derecho al medio ambiente (art. 24.1 y 45 CE).

Y, respecto a la segunda alegación relativa a la falta de requerimiento de subsanación, también es rechazada por el Tribunal Supremo. Primero, destaca que el art. 138 LJCA contiene dos situaciones distintas: a) cuando el órgano jurisdiccional de oficio aprecia la existencia de un defecto

subsanción y, necesariamente, el secretario judicial debe otorgar un plazo de diez días para su subsanación, y b) cuando el defecto es alegado por alguna de las partes pudiendo ser subsanado dentro de los diez días siguientes al de la notificación del escrito que contenga la alegación. Para ambas situaciones, se permite sin más trámite que el recurso sea decidido con fundamento en tal defecto si éste era insubsanable o no se subsanó en plazo. Ahora bien, siguiendo la jurisprudencia constitucional (en especial, la STC 6/2018, de 22 de marzo) y del Tribunal Supremo (en concreto, STS 20 de enero de 2012, RCA 6978/2009) sobre las causas de inadmisión por incumplimiento de requisitos procesales y, en particular, sobre su subsanación, afirma que no es suficiente una interpretación literal de dicho precepto, sino que debe hacerse una interpretación conforme al art. 24.1 CE para evitar indefensión.

Y, en base a estos razonamientos, confirma la inadmisión porque se ha hecho una “aplicación de la misma proporcionada y conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional, atendiendo a la actitud procesal de la parte, que teniendo pleno conocimiento de la alegación del defecto procesal en al menos 25 escritos de contestación a las demandas, alegación clara y precisa, en ninguno de los múltiples escritos posteriores efectuó alegación alguna en contrario ni planteó la subsanación de la falta (...). Subsanción que, como se recoge en la jurisprudencia antes reproducida, no cabe efectuar en casación.”

3.2. LEGITIMACIÓN

3.2.1. INTERÉS LEGÍTIMO COLECTIVO AMBIENTAL

A lo largo del año 2018, podemos encontrar diversas sentencias del Tribunal Supremo en las que no se ha planteado ninguna objeción a la legitimación por interés legítimo colectivo de las ONGs que tengan por finalidad la protección del medio ambiente. Así se puede apreciar, entre otras, en la SSTS de 25 de abril de 2018 (RC 4263/2015, Sección 3ª) y de 3 de octubre de 2018 (RC 145/2017, Sección 5ª).

Vemos, pues, que hay una clara aceptación por las partes de la legitimación de las ONGs en la defensa judicial del medio ambiente por interés legítimo colectivo. Recordamos que hay una jurisprudencia consolidada sobre la legitimación por interés legítimo colectivo ambiental que exige los siguientes tres requisitos: a) se trate de personas jurídicas sin ánimo de lucro (ONGs); b) figure, entre las finalidades estatutarias, la protección del medio ambiente; y c) exista una vinculación entre los fines estatutarios de protección del medio ambiente y el objeto del proceso en el sentido de que la sentencia pueda comportar un beneficio o un perjuicio a

las finalidades estatutarias ambientales. Además, el análisis casuístico de esta vinculación debe hacerse en base a una interpretación en el sentido más favorable a la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y prohíbe interpretaciones excesivamente formales y rigoristas. En este sentido, también se pronuncia el derecho internacional y el derecho europeo en medio ambiente al reconocer que las ONGs que trabajan en favor de la protección del medio ambiente son titulares del interés legítimo ambiental y establece el principio de amplio acceso a la justicia.

La jurisprudencia ha venido aplicando estos mismos criterios cuando los recurrentes son ayuntamientos que actúan en defensa del medio ambiente aduciendo que su legitimación no se basa sólo en el principio de autonomía municipal (art. 19.1.e LJCA), sino también en el de interés legítimo colectivo (art. 19.1.a LJCA). Pero, en relación a este último supuesto, la STS de 17 de febrero de 2018 (RC 513/2014, Sección 3ª) realiza una interpretación restrictiva para inadmitir, por falta de legitimación activa, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet contra el Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión.

El ayuntamiento justificaba su interés legítimo colectivo (de protección del medio ambiente y de la salud pública) en base a que dicho reglamento permite “regularizaciones *ex novo* de líneas e instalaciones eléctricas de alta tensión que se están explotando sin acta de puesta en servicio, subsanando así la falta de autorización de la explotación” y en su municipio existen estos tipos de líneas e instalaciones eléctricas. También alega que se ha admitido su legitimación contra la autorización de algunos de estas líneas e instalaciones eléctricas como es el proyecto de ejecución de una línea eléctrica de muy alta tensión (en el Tribunal Supremo), así como el proyecto de construcción de una subestación de 400 Kv (en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid).

Si bien el Tribunal Supremo no niega que el ayuntamiento pueda ser titular de los intereses legítimos colectivos citados, distingue la legitimación para recurrir líneas o instalaciones eléctricas concretas y los reglamentos de las mismas. Según la sentencia, “no sucede lo mismo en el presente recurso contencioso en el que el objeto de la impugnación es un Real Decreto que aprueba el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad de las instalaciones eléctricas”. Insiste en que “el hecho de que existan ciertas líneas e instalaciones eléctricas proyectadas en el municipio de Santa Coloma de Gramenet no otorga legitimación al

Ayuntamiento para formular una impugnación del Real Decreto que regula medidas de naturaleza técnica aunque puedan tener alguna repercusión en dichas instalaciones, sin perjuicio de que pueda recurrir aquellos actos concretos de aplicación, como ha sucedido en los aludidos recursos que han sido resueltos por esta Sala”. Además, especifica que “los directamente afectados por el Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, no son los Ayuntamientos como tales, sino como hemos indicado, aquellos operadores que intervienen en el sector de las instalaciones eléctricas, a los que se establecen una serie de condiciones y garantías de seguridad a través de las disposiciones y las Instrucciones Técnicas Complementarias”.

Y concluye afirmando que la admisión de la legitimación contra el reglamento impugnado “implicaría el reconocimiento de una suerte de acción pública a cualquier Ayuntamiento para impugnar cualquier disposición de carácter general que pudiera tener algún tipo de efecto o incidencia sobre instalaciones que radiquen en su término municipal, faltando, no obstante, el acto concreto de aplicación y la necesaria relación específica y unívoca entre quien ejercita la acción y el objeto del proceso”.

Compartimos el interesante voto particular del magistrado José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat afirmando que el ayuntamiento está legitimado activamente por interés legítimo colectivo (art. 19.1.a LJCA) y que la inadmisión por falta de legitimación incurre en una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

En primer lugar, deja bien claro que la legitimación de los municipios no se basa sólo en la afectación a su autonomía municipal (art. 19.1.e LJCA), sino también en sus intereses legítimos colectivos (art. 19.1.a LJCA). Ello lo fundamenta en base a diversas sentencias del Tribunal Supremo de las cuales reproducimos el siguientes extremo citado de la sentencia de 3 de marzo de 2015 (RC 5826/2011): “[.] La jurisprudencia constitucional y de esta Sala ha declarado reiteradamente que el ámbito de los intereses de un Ayuntamiento no queda restringido de manera estricta a sus atribuciones competenciales, sino que se extiende a la defensa de los intereses asociados a dichas competencias y amparados por ellas. Ello quiere decir que no puede negarse el interés legítimo de un Ayuntamiento en actuaciones que ocurren en su territorio y que pueden tener incidencia en ámbitos que, sin duda, afectan a sus competencias, como las urbanísticas, medioambientales, turísticas, de desarrollo económico, etc. Así pues, la autorización de un parque eólico en el territorio de un Ayuntamiento difícilmente puede afirmarse que no afecta a sus intereses.”

En segundo lugar, considera que, en este caso, se cumple el requisito de legitimación por interés legítimo colectivo porque se produce un beneficio o perjuicio a los intereses legítimos defendidos por el ayuntamiento por la posible incidencia de las instalaciones e instalaciones eléctricas en zonas densamente pobladas del dicho municipio y afectar al desarrollo urbanístico de la ciudad y al bienestar de la población. En concreto, afirma que “resulta evidente la utilidad jurídica que se derivaría para el citado Ente local en caso de que prosperase la acción impugnatoria establecida contra el Real Decreto 337/2014, al proyectarse este eventual pronunciamiento sobre los recursos pendientes ante este Tribunal Supremo interpuestos por la representación procesal de la citada Corporación local”. O dicho, en otras palabras, “la legalidad de dichas disposiciones reglamentarias incide sobrevenidamente en la conformidad o disconformidad a derecho de las resoluciones administrativas que autorizaron y aprobaron el proyecto de ejecución de la línea de transporte de alta tensión (...) y la construcción de la subestación eléctrica (...), proyectadas en su término municipal.” A los efectos de sustentar dicha legitimación del ayuntamiento reitera la “consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia de 13 de noviembre de 2007 (RC 8729/2004)” sobre la legitimación por interés legítimo colectivo ambiental.

En tercer lugar, manifiesta que no existe una dualidad de legitimación en función de si se recurre un reglamento o una actuación (u inactividad) administrativa. Bien claramente expresa que “la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no modula la legitimación activa de las Entidades locales en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en razón de la actividad administrativa impugnada, de modo que la impugnación directa de las disposiciones de carácter general o de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas reglamentaciones, está sometida a las mismas reglas sobre legitimación del art. 19 del citado texto legal”.

Y en cuarto lugar, en base a la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo sobre las causas de inadmisibilidad y, en particular, al principio *pro actione* del art. 24.1 CE manifiesta que “no cabe realizar una interpretación excesivamente rigorista de la legitimación *ad causam* que excluya el análisis pormenorizado de las pretensiones deducidas contra las disposiciones de la norma reglamentaria impugnada, relativas a la regulación de las condiciones técnicas de las instalaciones eléctricas, que inciden en la esfera de intereses medioambientales, que está obligada a tutelar la referida Corporación local.”

3.2.2. HABILITACIÓN LEGAL AMBIENTAL

En relación a la legitimación por habilitación legal de los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, la STS de 16 de enero de 2018 (RCA 4464/2015, Sección 3^a) admite dicha legitimación objetiva aducida por la Asociación de vecinos, consumidores y usuarios del Remediú para recurrir la Orden IET/2209/2015, de 21 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de octubre de 2015 por el que se aprueba el documento de planificación energética, Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2015-2020. Pero limita las vulneraciones del ordenamiento jurídico que pueda alegar.

En un principio constata que cumple con los requisitos establecidos en el art. 23 (finalidades estatutarias de protección del medio ambiente, 2 años de antigüedad, ejercicio activo y dentro del ámbito territorial de la actuación recurrida). Pero advierte que dicha legitimación “no se confiere de forma omnicomprendiva, para que puedan intervenir y formular impugnaciones en toda clase de materias, sino de forma más acotada o limitada, esto es, para denunciar a las autoridades públicas “que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el art. 18.1”. A pesar de la amplia enumeración de materias en dicho artículo, destaca que no figura la regulación del sector eléctrico. De ahí que restrinja esta legitimación objetiva a la vulneración de normas sobre materias del art. 18 (en especial, la legislación sobre la evaluación ambiental estratégica de planes). Sin que la recurrente “puede suscitar cuestiones ni aducir motivos de nulidad ajenos al ámbito medioambiental al que se circunscribe aquella legitimación” y, por tanto, “habrán de ser desestimados aquellos motivos de anulación basados en la vulneración de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico”.

Esta sentencia merece una crítica porque sigue una interpretación formalista y restrictiva de la legitimación por habilitación legal contraria al principio *pro actione*. De hecho contradice la STS de 16 de junio de 2016 (RCA 2572/2014) que hizo una interpretación material y amplia del requisito que se vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el citado art. 18.1. Admitió que no tenía por qué entenderse como leyes sectoriales ambientales, sino, más bien, como materias ambientales que puedan resultar afectadas también por leyes sectoriales no ambientales. De ahí que, a pesar de que la legislación minera vulnerada no era citada en el art. 18.1, podía tener un elevado impacto en las materias ambientales mencionadas en dicho precepto. En todo caso, la asociación recurrente hubiera podido haber superado estas restricciones de la legitimación objetiva por habilitación legal si hubiera alegado la legitimación subjetiva por interés legítimo colectivo.

3.3. LIMITACIONES ECONÓMICAS

3.3.1. CONDENA EN COSTAS

Se vuelve a constatar que el régimen de la LJCA de condena en costas es una de las barreras económicas más importantes que dificultan el acceso a la justicia administrativa en medio ambiente por la inexistencia de un régimen especial en los casos de defensa ambiental y por el amplio margen de apreciación judicial para determinar su aplicación y para fijar su cuantía. De las sentencias consultadas, podemos extraer tres conclusiones.

Primera, no hemos encontrado ningún caso en el que el Tribunal Supremo haya condenado en costas por mala fe o temeridad que es el criterio previsto para la estimación o desestimación parcial de las pretensiones del recurso contencioso-administrativo (art. 139.1 LJCA). Tras la reforma del recurso de casación por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, también se ha aplicado este criterio a la terminación del recurso de casación mediante sentencia estableciendo el vencimiento sólo para la inadmisión (art. 139.3 y 93.4 LJCA). Pues bien, lo normal será que cada parte asuma las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad. Así sucede, por ejemplo, en la STS de 27 de septiembre de 2018 (RCA 2339/2017, Sección 5ª) al declarar no haber lugar al recurso de casación presentado por la Comunidad de Madrid contra la STSJ de Madrid que estimó el recurso de Ecologistas en Acción de Madrid, comparecido como recurrido en casación, contra el Plan General de Ordenación Urbana de Pedrezuela. Es cierto que el criterio de mala fe o temeridad aporta una cierta seguridad para no ser condenado en costas. Pero se convierte en una barrera económica importante cuando hay una estimación o desestimación parcial del recurso contencioso-administrativo porque el recurrente (normalmente, asociaciones con una limitada capacidad económica) no podrá ser compensado de los elevados costes del proceso. Y lo mismo sucede cuando, como en la sentencia citada, se desestima un recurso de casación y la asociación es recurrida.

Segundo, el Tribunal Supremo ha hecho un uso moderado de la exoneración de la condena en costas por serias dudas de hecho o de derecho como factor que atempera la rigidez del vencimiento que se aplica en el caso de desestimación total de las pretensiones en única instancia (art. 139.1 LJCA). Dicha exoneración ha sido aplicada, especialmente, en la desestimación de recursos contenciosos-administrativos contra reglamentos o actos administrativos relativos a sectores que cuentan con una legislación compleja. Ahora bien, el Tribunal Supremo se limita a enunciar que el caso plantea serias dudas de hecho o de derecho, sin ninguna justificación

específica y, por tanto, debemos entender que se deriva, de forma implícita, de los fundamentos de derecho de la sentencia.

Uno de los sectores principales es nuevamente el energético como se puede apreciar en la desestimación de los recursos contenciosos-administrativos contra la Orden IET/1045/2014, de 16 de junio, por la que se aprueban los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. Entre otras, la SSTS de 5 de marzo de 2018 (RC 674/2015, Sección 3ª, recurrentes Asociaciones de Productores de Energía Hidroeléctrica URWATT y de la Associació de Productors i usuaris d’Energia Elèctrica -APUEE-) y de 6 de marzo de 2018 (RC 857/2014, Sección 3ª, recurrentes Asociación Canaria de Energías Renovables –AGER- y Asociación Eólica de Canarias –AEOLICAN-). O también contra el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo. Así la STS de 25 de abril de 2018 (RC 4263/2015, Sección 3ª, recurrentes Grup de Científics i Tècnics per un Futur No Nuclear, Eurosolar, Solar Tradex y Greenpeace España).

Y, tercero, el Tribunal Supremo hace un gran uso de su facultad de limitar la cuantía de las costas a una cifra máxima ya sean las de instancia o las de casación (art. 139.4 LJCA). A parte de hacer mención a este precepto que contempla dicha facultad, se acostumbra a aducir, sin más concreción, las actuaciones procesales desarrolladas o la complejidad del asunto. Si bien resulta difícil deducir algunos criterios generales de esta casuística judicial, mostramos algunos datos sobre la limitación del importe de las costas. A continuación, distinguimos los casos en que la condena en costas es a favor de la parte que ha actuado en la defensa del medio ambiente o en su contra.

En relación a la condena a costas a favor de quien haya actuado para la defensa ambiental, se fija, normalmente, la cuantía máxima de 4.000€ a abonarle en casación sin ninguna justificación más que la simple alegación al art. 139.4 LJCA (entre otras, SSTS de 10 de diciembre de 2018, RCA 1424/2016, Sección 4ª, a favor de Ecologistas en acción de Madrid-Aedenat o de 3 de diciembre de 2018, RC 203/2017, Sección 5ª, a favor de Ecologistas en Acción-Sevilla). Y, en algunas ocasiones, se reduce a 3.000€ en base a “la vista de la índole de asunto y las actuaciones procesales desarrolladas y concretadas en el escrito de oposición” (STS de 19 de abril de 2018, RCA 124/2017, Sección 5ª, a favor de las asociaciones

ecologistas Asociación Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense que se personaron conjuntamente).

Y en relación a la condena a costas a soportar por quien haya actuado para la defensa ambiental, también se suele fijar el importe máximo de 4.000€ que debe asumir cuando hay un recurrido (entre otras, SSTS de 8 de marzo de 2018, RCA 55/2017, Sección 5ª, contra la Federación Provincial de Ecologistas en Acción de Málaga; 13 de marzo de 2018, RCA 3931/2015, Sección 4ª, contra la Asociación No Más Ruido, Barrios San Nicolás, Santa Catalina y San Pedro y de 23 de julio de 2018, RCA 2689/2016, sección 3ª, contra el Ayuntamiento de Carreño). Si hay más de un recurrido (o codemandado), se suele fijar también el importe total de 4.000€ para la Administración demandada y, en su caso, un importe menor (por ejemplo, 2.000€) para cada codemandado (STS de 12 de julio de 2018, RC 42/2017, sección 5ª, contra la Asociación Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente). Pero en este caso, el importe total de la condena en costas se elevó a 18.000€ al haberse personado siete empresas mercantiles lo que agrava, de forma importante, el acceso a la justicia.

3.3.2. ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA

Existen diversos mecanismos para combatir las barreras económicas ocupando un lugar relevante el derecho constitucional a la justicia jurídica gratuita (art. 119 CE). Sobre la necesidad de realizar una interpretación amplia de dicho derecho se pronuncia el Auto del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2018 (RC 405/2017, Sección 3ª) que anula la denegación por la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita y declara su reconocimiento a la Asociación Vallisoletana de Afectados por Antenas de Telecomunicaciones en el recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 123/2017, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre el uso del dominio público radioeléctrico.

Mediante el acuerdo de la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita de 8 de septiembre de 2017 se le denegó la asistencia de justicia gratuita solicitada porque se considera que no se encuentra incluida en el ámbito de aplicación del art. 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. Si bien, como destaca el Auto del Tribunal Supremo, la motivación es escueta y estereotipada, debe entenderse que la denegación se produce por no acreditar los requisitos del supuesto de insuficiencia de recursos para litigar por parte de las personas jurídicas. En el caso de las asociaciones, los artículos 2.c y 3.5 de la Ley 1/1996 exigen haber sido declaradas de utilidad pública y que el resultado contable en cómputo anual sea inferior al triple del indicador público de renta de efectos múltiples –IPREM- lo que equivale a 19.362,09€ (este índice se fija

anualmente en la Ley de presupuestos para el Estado siendo de 6.454,03€ para el año 2018 y publicado en [la web del IPREM](#).

En cambio, la asociación recurrente entiende que ostenta el derecho a la asistencia jurídica, no en base al supuesto constitucional y legal de carácter material (insuficiencia de recursos para litigar), sino por aplicación del otro supuesto constitucional y legal de carácter formal (cuando esté previsto por una ley). En concreto, aduce el reconocimiento *ex lege* previsto en el art. 23 de la citada Ley 27/2006. La recurrente sostiene que tal precepto confiere ya el derecho de asistencia jurídica, si cumple lo preceptuado en el apartado primero, y que la remisión del apartado segundo a la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, lo es sólo para determinar los beneficios que confiere.

Pero el Abogado del Estado alega que la remisión del art. 23.2 de la Ley 27/2006 a la Ley 1/1996 conlleva que no pueda reconocerse *ex lege* el derecho a la asistencia jurídica gratuita, sino que deben cumplirse los requisitos por insuficiencia de recursos para litigar previstos en la Ley 1/1996. Esta interpretación restrictiva la fundamenta en atención a la finalidad y a los objetivos constitucionales del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita y a la excepcionalidad no solo de su reconocimiento a las personas jurídicas, sino, en especial, de su reconocimiento a quienes no acrediten insuficiencia de recursos para litigar.

Vemos como aquí se plantea una duda en cómo interpretar el supuesto de reconocimiento legal del derecho a la asistencia jurídica gratuita del art. 23.2 de la Ley 27/2006 que establece: “Las personas jurídicas sin ánimo de lucro a las que se refiere el apartado anterior tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita”. La cuestión conflictiva no es sobre los requisitos exigidos en el apartado primero de tratarse de una persona jurídica sin ánimo de lucro y cumplir los mismos requisitos establecidos para la legitimación por habilitación legal (finalidad estatutaria de protección del medio ambiente, dos años de antigüedad, ejercicio activo y dentro del ámbito territorial afectado). Sino que la duda surge sobre el alcance de la remisión a la Ley 1/1996 que efectúa el art. 23.2.

El Auto del Tribunal Supremo es rotundo al rechazar la interpretación restrictiva de la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita y del Abogado del Estado y realizar una interpretación amplia –de hecho, coherente– del art. 23.2 de la Ley 27/2006. Manifiesta que la exigencia del art. 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. Ello lo razona por cuanto de lo contrario resultaría innecesaria o inútil la previsión expresa del art. 23.2 para el ejercicio de acciones por las personas jurídicas sin ánimo de lucro de este precepto. Y, por tanto, entiende que procede dicho reconocimiento por aplicación del art. 23.2 puesto que en otro caso sería superfluo.

Consideramos muy acertada la posición del Tribunal Supremo de que no puede entenderse que el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita por el art. 23.2 de la Ley 27/2006 quede diferido a lo que disponga la Ley 1/1996, sino que ya se produce un reconocimiento *ex lege* de dicho derecho siempre que se cumplan los requisitos del art. 23.1. Ciertamente, en caso contrario, se conduciría al absurdo de convertir este precepto en totalmente superfluo y contradictorio con la finalidad perseguida de fomentar el acceso a la justicia de estas entidades. A la misma conclusión nos lleva el respeto al principio general de interpretación más favorable al acceso a la justicia en medio ambiente previsto por el Convenio de Aarhus, el derecho europeo y la CE. Por tanto, queda claro que la remisión a la Ley 1/1996 debe interpretarse a los solos efectos del procedimiento y del contenido del derecho a la asistencia jurídica gratuita.