



Roj: **STS 3234/2017** - ECLI: **ES:TS:2017:3234**

Id Cendoj: **28079130032017100327**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **07/07/2017**

Nº de Recurso: **1783/2015**

Nº de Resolución: **1188/2017**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **ANGEL RAMON AROZAMENA LASO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 3997/2015,**
STS 3234/2017

SENTENCIA

En Madrid, a 7 de julio de 2017

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación núm. **1783/2015**, interpuesto por la **FUNDACIÓN OCEANA**, representada por la Procuradora de los Tribunales D^a. Fuencisla Gozalo Sanmillán, contra la sentencia de la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 18 de marzo de 2015, dictada en el recurso de dicho orden jurisdiccional seguido ante la misma bajo el núm. 816/2013, a instancia de la misma recurrente, contra la resolución de la Subdirección General de Recursos de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, de 15 de noviembre de 2012, que inadmitió el recurso de alzada contra la resolución de la Dirección General de la Marina Mercante, de 7 de marzo de 2012. Ha sido parte recurrida el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo núm. 816/2013 seguido en la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con fecha 18 de marzo de 2015, se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«FALLO: Que debemos desestimar y desestimamos el recurso interpuesto por la representación procesal de FUNDACIÓN OCEANA contra la resolución de la Subdirección General de Recursos de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, de 15 de noviembre de 2012, que inadmitió el recurso de alzada contra la resolución de la Dirección General de la Marina Mercante, de 7 de marzo de 2012, por ser ajustada a Derecho. No procede formar condena para las costas devengadas en este recurso».

SEGUNDO.- La Procuradora de los Tribunales D^a. Fuencisla Gozalo Sanmillán en representación de Fundación Oceana presentó con fecha 24 de abril de 2015 escrito de preparación del recurso de casación.

La Secretaria Judicial de la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid acordó por diligencia de ordenación de fecha 6 de mayo de 2015 tener por preparado el recurso de casación, remitir los autos jurisdiccionales de instancia y el expediente administrativo a la Sala Tercera del Tribunal Supremo y emplazar a las partes interesadas ante dicha Sala Tercera.

TERCERO.- La parte recurrente, presentó con fecha 25 de junio de 2015 escrito de formalización e interposición del recurso de casación -cuyos motivos se reseñarán más adelante-, en el que solicitó dicte otra en la que casando aquella, al haber desestimado nuestras pretensiones, la anule, y por tanto:



« se anule y deje sin efecto la resolución dictada por la Subdirección General de Recursos de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento de fecha 15 de noviembre de 2012,

se reconozca la condición de interesada de la Fundación Oceana en los procedimientos sancionadores incoados contra el Schackenborg y el Burgas 3 o, en su defecto, se reconozca la legitimación de la Fundación Oceana para ser parte en el procedimiento sancionador al ejercer la acción popular en asuntos medioambientales y, en consecuencia, se le notifiquen los actos producidos en el procedimiento sancionador y se le permita formular alegaciones y participar en la instrucción del mismo,

en caso de que se haya resuelto el expediente sancionador, se retrotraigan las actuaciones al momento en que la Fundación Oceana presentó su escrito de personación para que pueda formular alegaciones y participar en la instrucción del mismo,

en caso que no haya tramitado expediente sancionador, se condene a la Administración obligándola a hacerlo de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal y de la Unión Europea, incluyendo la imposición de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias y la presencia de la Fundación Oceana en dicho procedimiento como parte interesada».

CUARTO.- La Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado, compareció y se personó como parte recurrida.

QUINTO.- La Sala Tercera -Sección Primera- acordó, por auto de fecha 12 de noviembre de 2015, inadmitir el motivo segundo del recurso de casación interpuesto por la Fundación Oceana y admitir los restantes motivos del recurso; y para su sustanciación y remitir las actuaciones a la **Sección Tercera** de conformidad con las Normas de reparto de los asuntos entre las Secciones.

SEXTO.- Dado traslado del escrito de formalización e interposición del recurso de casación, al Abogado del Estado, en representación de la Administración General del Estado, parte recurrida, presentó en fecha 19 de enero de 2016 escrito de oposición al recurso, formulando los argumentos de contrario que consideró convenientes a su derecho, suplicando a la Sala dicte sentencia desestimatoria de este recurso con los demás pronunciamientos legales.

SÉPTIMO.- Terminada la sustanciación del recurso, y llegado su turno, se señaló para deliberación, votación y fallo el siguiente día 27 de junio de 2017, fecha en la que tuvo lugar el acto.

OCTAVO.- En el presente recurso se han guardado las prescripciones procesales legales, excepto la del plazo para dictar sentencia, a causa de la complejidad jurídica del asunto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-El asunto sometido al recurso de casación.

La sentencia de la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 18 de marzo de 2015, desestima el recurso núm. 816/2013, interpuesto por la Fundación Oceana contra la resolución de la Subdirección General de Recursos de la Secretaría General Técnica 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 procedimiento sancionador promovido contra los buques Burgas 3 y Schasckengborg, por infracción consistente en vertidos contaminantes.

SEGUNDO.-La sentencia de instancia.

La sentencia recurrida se remite a la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 2009 -transcribe en realidad la sentencia examinada en aquel recurso de casación, dictada en fecha 25 de octubre de 2006 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del mismo Tribunal Superior de Justicia de Madrid, lo que no deja de ser relevante por cuanto la indicada sentencia del Pleno de esta Sala de 1 de diciembre de 2009 estima el recurso de casación de Ecologistas en Acción - CODA interpuesto contra aquella, en cuanto al motivo atinente a la legitimación de dicha entidad- y razona a continuación lo siguiente:

«La aplicación de esta doctrina jurisprudencial en materia de legitimación activa al caso presente proporciona criterios para apreciar la condición de interesado en el expediente administrativo, y nos permite concluir que la mera inclusión de la finalidad de defensa del medio ambiente en los Estatutos de la Sociedad no determina, por sí, la atribución de legitimación para personarse en el expediente sancionador, tal y como se precisa en la doctrina jurisprudencial antes expuesta, pues no concurre el requisito mencionado consistente en que el resultado del expediente afecte a su esfera jurídica y ello en el sentido de que ello se traduzca en un beneficio o gravamen.



Por otro lado, respecto a la invocación de intereses legítimos colectivos, ha de señalarse que a tal tipo de interesados se refiere el *artículo 31.2 de la Ley 30/92*, si bien, como se precisa en dicho apartado, "en los términos que la ley reconozca", lo que nos lleva a la Ley 27/2006, 18 julio antes citada, más concretamente a la regulación de los derechos en materia de medio ambiente (Art. 3) y sobre la acción popular en materia medioambiental (Art. 22). [...]

De los citados preceptos se desprende -concretamente respecto al derecho de participación en procedimientos administrativos, en el que podría tener encaje el derecho a personarse en el expediente administrativo sancionador- que tal derecho de participación real y efectiva **se circunscribe, a las actividades de elaboración, modificación o revisión de planes, programas o disposiciones generales en materia medioambiental**, y, por otro lado, a los procedimientos administrativos tramitados para **el otorgamiento de autorizaciones en materia de contaminación**, para la emisión por último, respecto a la denominada acción popular en materia de medio ambiente de **declaraciones de impacto ambiental**, así como en los **procesos planificadores previstos**.

En definitiva, nada se dice en el Art. 3 sobre la posibilidad de intervenir de forma real y efectiva en el expediente sancionador en materia medioambiental.

Por último, respecto al acceso a la justicia y a la tutela administrativa, se restringe, a su vez, tal derecho limitando la posibilidad de **recurrir** a las acciones y omisiones que vulneren lo dispuesto en esta ley **en materia de información y participación pública**, no, con carácter general, en materia de medio ambiente.

Por otro lado, respecto al ejercicio de la denominada acción popular en materia medioambiental, ha de señalarse que la misma no ampara la posibilidad de personación en expedientes administrativos sancionadores, pues se refiere a la posibilidad de impugnar administrativa y jurisdiccionalmente la actividad de la administración que vulneren la normativa medioambiental, y, por otro lado, **se excluye**, en todo caso, **el ejercicio de tal acción la actividad de las autoridades públicas previstas en el artículo 2.4.2 de dicha Ley**.

Las precedentes consideraciones nos llevan, en definitiva, a la desestimación del recurso interpuesto».

TERCERO.-Los motivos del recurso de casación.

En su recurso de casación la Fundación Oceana denuncia, en un primer motivo de casación, al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA, las siguientes infracciones:

1) Infracción del artículo 31.1.c) de la LRJPAC, en relación con el artículo 45 de la CE y los artículos 2.2, 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que establecen la definición de personas interesadas, la acción popular en asuntos medioambientales y las personas legitimadas para ejercer dicha acción, respectivamente. Asimismo se denuncia la vulneración de la jurisprudencia contenida en las SSTS de 25 de junio de 2008, 25 de mayo de 2010, 7 de junio de 2013 y 1 de diciembre de 2009.

2) Infracción del artículo 22 de la Ley 27/2006, al afirmar que este no ampara la posibilidad de personación en expedientes administrativos sancionadores.

3) Infracción del artículo 22 de la Ley 27/2006, en relación con el artículo 20 de la misma Ley.

4) Infracción del artículo 96 de la Constitución, artículos 30 y 31 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos internacionales, en relación con el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus).

Y en un segundo motivo, esta vez al amparo del apartado c) del artículo 88.1, denuncia lo que califica de incongruencia interna de la sentencia, así como su falta de claridad y precisión. Dicho motivo no debe ser examinado ahora por cuanto el auto de esta Sala de 12 de noviembre de 2015 ha inadmitido el mismo.

CUARTO.- Una reseña de la jurisprudencia de esta Sala.

Conviene que hagamos una breve reseña de la evolución jurisprudencial, en particular sobre la legitimación y el alcance de los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre las personas interesadas, la acción popular en materia medioambiental y las personas legitimadas para ejercer dicha acción, que consideramos relevante a los efectos de establecer luego su alcance en los procedimientos administrativos, y en particular en los procedimientos sancionadores, como es el caso.

A) Así la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 2007 -recurso de casación núm. 8001/2003-, sobre imposición de sanción por vertido no autorizado y la falta de legitimación del denunciante (con vínculos con el lugar donde se produjo el vertido y médico de profesión) dice:



«CUARTO.- El primer motivo (en el que se combate la inadmisibilidad por falta de legitimación activa declarada por la Sala de instancia) no puede ser estimado.

La Sala de Burgos razona con buen sentido diciendo que el denunciante carece de interés en solicitar en vía judicial que a la entidad ya sancionada por vertido no autorizado se le imponga judicialmente mayor sanción. Y así es en efecto.

El interés legítimo en que la legitimación activa consiste (artículo 19-1-a) de la L. J . 29/98) se define como cualquier ventaja que se derive para una persona del pronunciamiento judicial que solicita. Y en el presente caso ni el demandante ha puesto de manifiesto ni este Tribunal descubre qué ventaja va a obtener aquél del hecho de que se imponga una mayor sanción a la entidad ya sancionada, como no sea la del puro interés a que la actuación de la Administración sea legal.

Sin embargo, este puro interés a la legalidad no es una ventaja que afecte al reducto de sus propios intereses, y buena prueba de ello es que el ordenamiento jurídico no concede una acción pública en materia de protección del medio ambiente, ni siquiera en la reciente Ley 27/2006, de 18 de Julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, la cual, en su artículo 22 , sólo otorga acción popular a las personas jurídicas sin ánimo de lucro y sólo cuando cumplen los requisitos de su artículo 23.

En consecuencia, carecen de la necesaria fuerza de convicción los argumentos que en contra de la falta de legitimación activa expone la parte recurrente en su escrito de casación, ya que ni el derecho genérico al medio ambiente adecuado que proclama el artículo 45-1 de la Constitución Española , ni la necesaria interpretación de las normas procesales conforme al principio "pro accione", ni la profesión médica del demandante, ni, en fin, el valor prevalente de defensa del medio ambiente que la jurisprudencia proclama en la adopción de medidas cautelares, pueden otorgar al demandante un interés en una mayor sanción.

Reiteramos aquí a estos efectos las sentencias del Tribunal Supremo citadas por la Sala de instancia, de fechas 17 de Marzo de 2003 , 25 de Febrero de 2002 y 23 de Abril de 2003 , acerca de la falta de legitimación del mero denunciante en expedientes sancionadores, lo que sin duda tiene un hondo designio social a fin de evitar que la potestad sancionadora de la Administración se pueda convertir en una mera disputa entre personas privadas».

B) La sentencia de 25 de junio de 2008 -recurso de casación núm. 905/2007 - sobre legitimación de la Asociación GECEN (Grupo para el estudio y conservación de los espacios naturales) sobre la denuncia formulada por la recurrente por incumplimiento de la declaración de impacto ambiental del Aeropuerto de Castellón y apertura de procedimiento sancionador, y, en el mismo sentido, la sentencia de 25 de mayo de 2010 -recurso de casación núm. 2185/2006 - sobre legitimación de la Asociación para la Defensa del Desarrollo Ecológico Sostenible para impugnar un Decreto de la Comunidad de Madrid en materia de actividad minera de explotación de granito, dice, con referencia a la especial significación constitucional del medio ambiente y un amplio examen del Convenio de Aarhus y de la incidencia de la citada Ley 27/2006:

«CUARTO.- El primero motivo, que podemos analizar de forma conjunta con el tercero, debe ser estimado.

En síntesis, como ya hemos expuesto mediante la transcripción que hemos realizado de la sentencia de instancia, la tesis que se mantiene por la misma es la de la ausencia —en la Asociación recurrente— de un interés directo para la impugnación de los actos reseñados, ya que, según se expresa, con lo único que cuenta la actora es con un mero interés por la legalidad que a la misma no le corresponde defender, sin que exista una acción popular en el ámbito ecológico, salvo en sus aspectos urbanísticos y atmosféricos. Esto es, que, de conformidad con lo establecido en el artículo 19.1.b) de la LRJCA , no se trata la recurrente de una de las "asociaciones ... que resulten afectada(o)s o estén legalmente habilitada (o)s para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos".

No podemos acoger tal planteamiento, pues la especial y decidida protección del medio ambiente por parte del artículo 45 de la Constitución Española , y el carácter amplio, difuso y colectivo de los intereses y beneficios que con su protección se reportan a la misma sociedad —como utilidad substancial para la misma en su conjunto—, nos obliga a configurar un ámbito de legitimación en esta materia, en el que las asociaciones como la recurrente debemos considerarlas como investidas de un especial interés legítimo colectivo, que nos deben conducir a entender que las mismas, con la impugnación de decisiones medioambientales como las de autos, no están ejerciendo exclusivamente una defensa de la legalidad vigente, sino que están actuando en defensa de unos intereses colectivos que quedan afectados por el carácter positivo o negativo de la decisión administrativa que se impugna, tal y como ocurre en el supuesto de autos, en el que, en síntesis, lo que se pretende es la comprobación del cumplimiento del condicionado medioambiental impuesto en la construcción del Aeropuerto de Castellón o el desarrollo de su evaluación ambiental.



Esto es, y sin perjuicio de lo que luego añadiremos en respuesta al siguiente motivo, la especial significación constitucional del medio ambiente amplía, sin duda, el marco de legitimación de las asociaciones como la recurrente, las cuales no actúan movidas exclusivamente por la defensa de la legalidad sino por la defensa de unos cualificados o específicos intereses que repercuten en la misma, y, con ella, en toda la sociedad a quien también el precepto constitucional le impone la obligación de la conservación de los mismos.

La recurrente, pues, al impugnar los actos frente a los que se dirigieron las pretensiones objeto del presente recurso, actuó —al hacerlo con la finalidad con que lo hizo— debidamente legitimada y en el marco de legitimación permitido por el artículo 19.1.b) de la LRJCA, que hemos de considerar infringido.

QUINTO.- Por su parte, el segundo de los motivos también ha de ser estimado, ya que, entre las normas que se citan como infringidas, al menos, hemos de considerar infringido el Convenio de Aarhus, que en su condición de Tratado Internacional, y de conformidad con el artículo 96 de la Constitución Española, fue ratificado por España el 15 de diciembre de 2004 y que entró en vigor el 31 de marzo de 2005 —esto es, con anterioridad a la formulación del recurso contencioso-administrativo—.

Pues bien, así como en el ámbito urbanístico la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, ha supuesto un nuevo impulso y tendencia hacia la publicidad, participación y transparencia, igualmente es evidente que, en el ámbito medioambiental —que es el ahora nos ocupa— la tendencia en tal sentido es mucho más intensa y visible. Posiblemente, la tradicional consideración del carácter, más general, de los valores medioambientales, frente a los urbanísticos, ha sido la causa determinante de dicha intensidad hacia la publicidad y participación ciudadana en relación con el medio ambiente.

En el aspecto jurídico dicha tendencia ha venido impulsada por una doble —y confluyente— normativa: la potencialidad protectora del medio ambiente que puede deducirse del artículo 45 de la Constitución Española y, por otra parte, la larga y continuada trayectoria europea reguladora de la materia que, de momento, concluyera con la configuración en la Parte Segunda del Tratado por el que se establece una Constitución Europea, y, dentro de los denominados derechos de solidaridad (art. II - 97), del denominado Derecho a la Protección del Medio Ambiente, imponiendo que *"en las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad"*.

La Exposición de Motivos de la reciente 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 —que, a la postre, ha sido la norma interna española de transposición del Convenio de Aarhus, que consideramos infringido—, sintetiza esta doble línea de influencia constitucional y europea.

De una parte, y considerando al medio ambiente *"como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos"*, resalta como de tal condición se deduce una obligación constitucional, consistente en su conservación *"que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto"*. Esto es, del citado artículo 45 de la Constitución Española se deducen para los ciudadanos tanto el derecho a exigir a los poderes públicos la adopción de medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente, como la obligación de preservar y respetar el mismo. De ahí, por tanto, surge la necesidad de contar con instrumentos adecuados para la configuración de dicho derecho y obligación, destacando, entre dichos instrumentos los mecanismos de participación en el proceso de toma de decisiones públicas, que cuenta con apoyo constitucional en el artículo 9.2 de la Constitución Española, y, en el más concreto ámbito administrativo, en su artículo 105.

Pero, al margen de tal soporte constitucional, ha sido, sin ningún género de dudas, en el ámbito internacional y comunitario europeo donde los diversos textos legales y convencionales aprobados, han puesto de manifiesto la necesidad de la transparencia en el ámbito del medio ambiente y la necesidad de ampliar la participación ciudadana en el mismo a través de diversas técnicas.

De entre estos textos debe destacarse, por las consecuencias que de él se han derivado en el ámbito comunitario europeo y en el interno español, el denominado Convenio de Aarhus, esto es el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre Acceso a la Información, la Participación del público en la toma de decisiones y el Acceso a la justicia en materia de medio ambiente; Convenio hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio 1998, que entró en vigor el 30 de octubre de 2001, y que se asienta sobre tres conocidos pilares:

a) El pilar de acceso a la información medioambiental, compuesto por dos partes diferenciadas: el derecho a buscar y obtener información en poder de las autoridades públicas, y, por otra parte, el derecho a recibir información relevante por parte de las citadas autoridades.



b) El pilar de la participación del público en el proceso de toma de decisiones, que cuenta con tres ámbitos de actuación: la autorización de determinadas autoridades, la aprobación de planes y programas, y, la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario.

c) Por último, el tercer pilar está constituido por el derecho de acceso a la justicia, que pretendiendo, obviamente, garantizar la revisión jurisdiccional de las decisiones que hayan podido violar los derechos reconocidos por el propio Convenio en materia medioambiental, asegura, así, y fortalece la tutela judicial, la efectividad de los derechos reconocidos por el Convenio de Aarhus y la propia ejecución del mismo.

Por lo que a nuestro país se refiere, el citado Convenio de Aarhus fue ratificado el 15 de diciembre de 2004, entrando en vigor el 31 de marzo de 2005, tras la publicación del Instrumento de ratificación en el BOE de 16 de febrero anterior. A nivel europeo el Convenio fue ratificado mediante la Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005 (2005/370/CE).

La finalidad del mismo es *"contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar"*; para ello, en su artículo 1º se dispone que *"cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio"*.

Así, con carácter general se dispone en el artículo 3º del Convenio que *"Cada Parte adoptará las medidas legales, reglamentarias o de otro tipo necesarias, en particular, las medidas encaminadas a garantizar la compatibilidad de las disposiciones que dan efecto a las disposiciones del presente Convenio relativas a la información, la participación del público y al acceso a la justicia, así como las medidas de ejecución apropiadas, con objeto de establecer y mantener un marco preciso, transparente y coherente a los efectos de aplicar las disposiciones del presente Convenio"*.

En el Convenio se regula, luego, de forma pormenorizada, el acceso a la información sobre el medio ambiente (artículo 4º), la recogida y difusión de informaciones sobre el medio ambiente (artículo 5º), la participación del público en la decisiones relativas a actividades específicas (artículo 6º), así como (artículo 7) la participación en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente, debiendo resaltarse la referencia en el precepto a los planes y programas relativos al medio ambiente, ---y no a los proyectos---, de conformidad con el nuevo ámbito evaluador (Evaluación Ambiental Estratégica) introducido por la Directiva 2001/42/CEE, del 27 de junio de 2001, aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros, relativa a la Evaluación de determinados planes y programas en el ambiente, a la que enseguida nos referiremos, y que ya ha sido transpuesta al derecho interno español mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril (hoy Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero).

Pero, sobre todo, debemos destacar como, desde un perspectiva jurisdiccional se impone ---artículo 9.1--- a las legislaciones nacionales la obligación de permitir a (1) toda persona que estime que su solicitud de información no ha sido atendida, o (2) que ha sido rechazada ilícitamente en todo o en parte, o (3) que no ha recibido una respuesta suficiente, o (4), en fin, que no ha recibido en tratamiento previsto en el artículo 4 de dicho Convenio, *"la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley"* mediante el *"acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley que sea gratuito o poco oneroso ..."*).

Y, por lo que aquí interesa, en el apartado 2 del mismo artículo 9, en relación con el 2.5 del mismo Convenio, se concreta el concepto de *"público interesado"*, considerando por tal *"el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones"*, añadiéndose que *"a los efectos de la presente definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno"*.

Pues bien, en relación con tal *"público interesado"* ---con el ámbito expresado--- el artículo 9.2 del Convenio impone a las legislaciones nacionales que los integrantes del mismo puedan *"interponer recurso ante un órgano judicial ... para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 ..."*, considerando que las organizaciones no gubernamentales contempladas en el citado artículo 2.5 cuentan con interés suficiente y pueden entender lesionados los derechos a los efectos de poder impugnar la legalidad de las decisiones u omisiones medioambientales.

Al haberse negado la legitimación a la asociación recurrente, deben considerar infringido el citado artículo 9, en relación con el 2.5, del Convenio de Aarhus. Hemos de añadir que el mismo Convenio ---como hemos expuesto--- fue transpuesto al derecho interno español, junto con las normas europeas que luego reseñaremos,



a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que no se encontraba en vigor (pues entró en fecha de 20 de julio de 2006) cuando se dictaron los actos impugnados (teniendo, además en cuenta que su Título IV y Disposición Adicional Primera —que afectan a esta materia— no entrarían en vigor hasta el 20 de octubre siguiente), pero sí lo estaban cuando se dictaron los Autos que ahora se impugnan. Luego la vulneración ha de proclamarse no solo del artículo 9 del Convenio de Aarhus, sino también del artículo 23 de la citada Ley 27/2006, de 18 de julio.

Y, por agotar el tema, lo mismo podríamos decir de las Directivas 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre Acceso del público a la información ambiental (que, en concreto, en su artículo 6 garantiza el acceso a la justicia en los supuestos que relaciona), y 2003/35/CE, del Parlamento y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, y por la que se modifican —en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia— las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (y que, en su artículo 6 contempla la legitimación de las organizaciones no gubernamentales en términos similares a los expresados).

Quedaría, no obstante, tras todo lo anterior, pendiente de aprobación una Tercera Directiva, en fase de Propuesta de Directiva (COM 2003), de 24 de octubre, sobre Protección del medio ambiente (Acceso a la justicia en materia de medio ambiente) dirigida a regular, en concreto, el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, dificultada por la falta de convergencia de los distintos enfoques de los Estados Miembros. Sin embargo, entre otros extremos, en sus iniciales Consideraciones generales, se expresa que *"la no aplicación del Derecho medioambiental se debe con demasiada frecuencia a que la capacidad procesal para recurrir se limita a las personas directamente afectadas por la infracción. De ahí que una forma de mejorar la aplicación sea garantizar que las asociaciones representativas de protección del medio ambiente tengan acceso a los procedimientos administrativos o judiciales de medio ambiente. La experiencia práctica adquirida en el reconocimiento de la capacidad procesal de las organizaciones no gubernamentales de medio ambiente demuestra que ha servido para reforzar la aplicación del Derecho medioambiental"*.

SEXTO.- Pues bien, desde esta perspectiva interpretativa, los autos de instancia que se impugnan han de ser casados y los motivos esgrimido por la asociación recurrente han de ser estimados por cuanto la interpretación que se realiza por la Sala de instancia de los acuerdos y preceptos estatutarios de precedente cita impide el conocimiento del fondo del litigio, limitando, en forma indebida, el derecho a la tutela judicial efectiva así como el derecho a la impugnación medioambiental que, en síntesis, se había ejercitado por las recurrentes».

C) Finalmente, la ya mencionada sentencia del Pleno de esta Sala, de 1 de diciembre de 2009 -recurso de casación núm. 55/2007 -, sobre legitimación activa de la entidad Ecologistas en Acción - CODA en relación con la autorización para la instalación de central termoeléctrica de ciclo combinado, dice:

«SEGUNDO.- Sobre la legitimación de la entidad actora.

En el motivo único en que se apoya el recurso de casación, la entidad actora argumenta en primer lugar que la protección del medio ambiente, bien jurídico cuyo disfrute corresponde a toda la sociedad, es un interés difuso general y global de la ciudadanía, siendo el interés procesal de una asociación ecologista para la defensa jurídica del medio ambiente una plasmación de dicho interés difuso. El medio ambiente, afirma, tendría entre sus defensores primordiales a las organizaciones ecologistas.

Por otra parte, aduce en su favor 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, la cual incorpora a nuestro derecho interno las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE. Esta Ley que, según indica su exposición de motivos, incorpora la previsión del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus (ratificado por España en diciembre de 2004), introduce una especie de acción popular a favor de las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente. Y, el objeto del proceso es la impugnación de resoluciones administrativas que autorizan la instalación de una central térmica cuya repercusión en el medio ambiente es innegable. En suma, entiende que no es posible sostener que una asociación ecologista no tenga un interés directo y legítimo en el presente asunto. (...)

En el caso presente, la entidad recurrente alega la conculcación de las normas reguladoras de la legitimación invocando, además del artículo 19 de la Ley jurisdiccional y el 24 de la Constitución, normas específicas que le otorgan legitimación de manera directa en materia medioambiental (la Ley 27/2006, ya citada) en tanto que Asociación encaminada a la protección del medio ambiente, y reclama la casación de la Sentencia de instancia y el reconocimiento de su legitimación. Así pues, resulta evidente que se denuncia una infracción de normas, en concreto de los preceptos reguladores de la legitimación, por lo que el sentido del motivo es claro y su admisión no genera indefensión a la otra parte que, de hecho, ha formulado su oposición atendiendo también de forma subsidiaria al fondo de lo planteado en la casación, la legitimación o no de la recurrente en el recurso contencioso administrativo a quo. (...)



En cuanto a la infracción de las normas reguladoras de la legitimación que se alega en el motivo, tiene razón la entidad recurrente. No es preciso en el presente asunto entrar a considerar en qué forma resulta aplicable la jurisprudencia de esta Sala, con todos sus matices y precisiones, respecto de la legitimación para impugnar resoluciones administrativas de personas jurídicas cuya actividad u objetivos puedan resultar afectados por tales resoluciones. En efecto, en caso de autos resulta de directa aplicación la Ley 27/2006 invocada por la entidad recurrente, cuyos artículos 22 y 23 le otorgan indiscutiblemente legitimación para interponer el recurso contencioso administrativo *a quo* que formuló contra las resoluciones administrativas referidas en el primer fundamento de derecho. Dichos preceptos establecen lo siguiente: (...)

En el caso de autos, resulta acreditado que la entidad recurrente cumple con los requisitos requeridos por el artículo 23.1: Ecologistas en Acción - CODA es una organización con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro que tiene como su objetivo primordial la protección del medio ambiente, de más de dos años de actividad continuada en la consecución de sus objetivos estatutarios y cuyo ámbito de actuación se extiende a todo el territorio nacional. En consecuencia es titular de la acción popular estipulada en el artículo 22 de la citada Ley y ha de reconocérsele legitimación para impugnar las resoluciones administrativas contra las que recurrió en la instancia en directa aplicación de la Ley citada.

Debe señalarse, además, que la Ley 27/2006, de 18 de julio, aparte de sus efectos como *lex posterior*, modifica expresamente el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental, y la Ley 16/2002, de 1 de julio, sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación, en el sentido de considerar personas interesadas en los procedimientos en ellas regulados a quienes cumplan los requisitos establecidos por el artículo 23 de la propia Ley 27/2006 que hemos visto».

QUINTO.- Consideraciones generales.

A la luz de la anterior jurisprudencia haremos unas consideraciones generales, antes de examinar los concretos motivos del presente recurso.

En nuestra decisión sobre la concurrencia de legitimación en la asociación recurrente es de singular importancia el tratamiento dispensado por el legislador a las asociaciones que, como la recurrente, asumen como fines estatutarios la defensa y protección del medio ambiente. En este sector del ordenamiento, es de obligada cita el convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, que nace de la necesidad, reconocida en su Preámbulo por las Partes que lo suscribieron, de proteger, preservar y mejorar el estado del medio ambiente y garantizar un desarrollo sostenible y ecológicamente idóneo, como condición esencial para el bienestar humano, así como el goce de los derechos fundamentales, en particular el derecho a la vida. El Convenio reconoce un importante papel en la protección del medio ambiente a los ciudadanos y, en lo que ahora nos interesa, a las organizaciones no gubernamentales, que desarrolla en los tres pilares de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental.

El Convenio de Aarhus fue ratificado por España el 29 de diciembre de 2004, y desde su publicación en el BOE, el 16 de febrero de 2005, forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, de conformidad con el artículo 96.1 de la CE .

La Ley 27/2006, de 18 de julio, cuyo objeto es definir un marco jurídico que responda a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio de Aarhus y la trasposición al ordenamiento interno de Directivas comunitarias, que a su vez incorporan para el conjunto de la Unión europea las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus, reconoce en su artículo 22 una acción popular en asuntos mediambientales, en favor de las personas jurídicas sin ánimo de lucro, que reúnan los requisitos de tener entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente, que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

Como señala la Exposición de Motivos de la citada Ley 27/2006, se consagra definitivamente, de esta manera, una legitimación legal para tutelar un interés difuso como es la protección del medio ambiente, a favor de aquellas organizaciones cuyo objeto social es, precisamente, la tutela de los recursos naturales.

En el caso de la persona jurídica recurrente, no se discute que reúne los requisitos que permiten reconocer en su favor la citada legitimación legal en tutela del interés difuso de la protección del medio ambiente, por tratarse de una asociación sin ánimo de lucro, que tiene entre sus fines estatutarios la defensa y conservación del medio ambiente, constituida legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que desarrolla su actividad en el ámbito estatal.



En términos análogos se expresa la sentencia de 8 de junio de 2015 -recurso de casación núm. 39/2014 - en un asunto sobre impugnación de un Real Decreto de concesión de indulto parcial de quien había sido condenado como autor de un delito contra la ordenación del territorio. Y dice:

«TERCERO.- (...) La parte actora, en este recurso contencioso administrativo, es la Confederación de Ecologistas en Acción - Coda, asociación constituida sin ánimo de lucro, inscrita con el número 356 en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior, entre cuyos fines se encuentra, de acuerdo con el artículo 3 de sus Estatutos, "la defensa y conservación del medio ambiente". (...)

Por otro lado, esta Sala ya ha examinado algunas de las cuestiones que plantea el requisito de legitimación activa en la impugnación de un indulto. En la sentencia de esta Sala de 20 de febrero de 2003 (recurso 165/2012), en la que examinamos la legitimación activa del ofendido por un delito para impugnar en esta jurisdicción el Real Decreto de concesión de un indulto, negábamos que el interés del ofendido se limitara o agotara en la condena penal, y que fuera correcta, a la hora de apreciar la legitimación, la disociación entre condena penal e indulto, al entender que "si la víctima tiene un interés en la condena también lo tiene en el perdón y en su contenido, pues si aquella satisface moralmente un interés personal, el perdón no puede dejar de producir ese mismo efecto procesal por la razón contraria." En todo caso, debe matizarse, como hacíamos en la sentencia citada, que el enjuiciamiento que puede promover el ofendido por el delito no alcanza, desde luego, a la concesión o denegación del indulto, pues el ejercicio del derecho de gracia constituye una facultad potestativa que no es susceptible de control por esta jurisdicción, salvo en lo relativo a los elementos reglados de la gracia, pero dicho lo anterior, cabe señalar, como hacía la indicada sentencia de 20 de diciembre de 2003, que "lo que no es ajeno a la víctima es que, ya que ha de aceptar el perdón público, este se ajuste a lo previsto en la Ley", y este es el interés que asiste a la asociación recurrente en este caso, a la que el legislador encomienda la tutela del interés difuso de la protección del medio ambiente, que no permite combatir en esta jurisdicción la decisión misma de concesión o no del indulto, pero sí en cambio que el mismo se produzca con sujeción a los aspectos formales establecidos por la Ley.

La presencia de este interés legitimador se aprecia incluso en las propias alegaciones del Abogado del Estado, que reconoce que la asociación recurrente podría ejercer la acción popular en asuntos medioambientales, lo que considera que no sucede en el presente caso, en el que se impugna la concesión de un indulto, aunque seguidamente admite que el mismo está condicionado a la demolición de las obras ilegales. Tampoco impide reconocer el interés legítimo de la asociación recurrente la circunstancia, que ponen de manifiesto las partes codemandadas, de su falta de personación en el proceso penal seguido por el delito contra el medio ambiente, pues esa falta de personación en vía penal en nada perjudica ni afecta a los fines de tutela del medio ambiente encomendados a la asociación recurrente por la ley, que pueden actuarse, indistintamente, bien en la persecución de actuaciones contra la ordenación del territorio que puedan ser constitutivas de delito, bien en la oposición al perdón de la pena impuesta por un delito de esa naturaleza con infracción o al margen de los requisitos establecidos por la ley.

De acuerdo con lo anteriormente razonado, debemos rechazar la causa de inadmisión de falta de legitimación activa, opuesta por las partes codemandadas».

La especial significación constitucional del medio ambiente amplía, sin duda, el marco de legitimación de las asociaciones como la recurrente, las cuales no actúan movidas exclusivamente por la defensa de la legalidad sino por la defensa de unos cualificados o específicos intereses que repercuten en la misma, y, con ella, en toda la sociedad a quien también el precepto constitucional le impone la obligación de la conservación de los mismos.

Es cierto que una estrecha concepción de los intereses legítimos abonó una consolidada y abundante línea jurisprudencial que rechazaba en el procedimiento administrativo sancionador la existencia de otro interesado distinto de aquel al que se imputaba la infracción y, en consecuencia, la presencia de cualquier sujeto, incluidos aquellos que pudieran considerarse titulares de un interés colectivo.

Ahora bien, tampoco cabe desconocer diversas manifestaciones en esta materia, entre las que cabe incluir ésta de la posible presencia en el procedimiento administrativo sancionador de entidades portadoras de intereses supraindividuales. Así, la legislación administrativa empezó a admitir en abstracto que en el procedimiento administrativo sancionador pudieran existir otros interesados, además, del presunto infractor, y entre aquellos nadie más cualificado que los portadores de intereses supraindividuales en dicho procedimiento. Lo que llevará a considerar personas interesadas a quienes cumplan los requisitos establecidos por el artículo 23 de la Ley 27/2006.

SEXTO.- Examen de los motivos del recurso.



A continuación, examinaremos los motivos del presente recurso de casación -un único motivo dividido en cuatro apartados o submotivos-, conforme a los principales argumentos del recurso.

A) Los dos primeros submotivos (infracción del artículo 31.1.c) de la LRJPAC, en relación con el artículo 45 de la CE y los artículos 2.2, 22 y 23 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, que incorpora a nuestro derecho interno las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, y de la jurisprudencia) se sintetizan así: vulneración de los preceptos legales que reconocen la condición de las ONG's protectoras del medio ambiente como persona interesada en los procedimientos administrativos y por ende en los procedimientos sancionadores y la acción popular en materia ambiental bajo ciertas condiciones.

En primer lugar, considera infringido el artículo 31.1.c) de la Ley 30/1992, en el pronunciamiento de la sentencia recurrida en relación con el artículo 2.2 de la Ley 27/2006, pues al definir "personas interesadas" este artículo incluye no sólo "a) Toda persona física o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", sino también "b) Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 23".

Por su parte, el artículo 22 sobre "Acción popular en asuntos medioambientales", dispone:

«Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Se exceptúan los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas enumeradas en el artículo 2.4.2.

Y, a su vez, el artículo 23 sobre "Legitimación", dice:

«1. Están legitimadas para ejercer la acción popular regulada en el artículo 22 cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.
- b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengán ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.
- c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

2. 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».

Así, la recurrente sostiene que la propia Ley 27/2006 -también denominada o conocida como Ley Aarhus- considera que la Fundación Oceana tiene la consideración de interesada cuando ejerce el derecho establecido en el artículo 1.1.c) de esta Ley, consistente en instar la revisión administrativa y judicial de los actos y omisiones imputables a cualquiera de las autoridades públicas que supongan vulneraciones de la normativa medioambiental. La normativa medioambiental que podría vulnerarse en el caso de autos es la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en su día vigente y luego derogada y sustituida por el Real Decreto Legislativo 1/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

En consonancia con los objetivos de la política de la Marina Mercante, entre las funciones correspondientes a la Administración Marítima Central y Periférica establecidas en los artículos 86 y 88, respectivamente, de la Ley 27/1992, se incluían funciones para la protección del medio ambiente marino y lucha contra la contaminación.

Asimismo, esta Ley contemplaba un régimen de infracciones y sanciones de aplicación en el ámbito marítimo, en tres órdenes que atienden al bien jurídico afectado: la seguridad marítima; el tráfico marítimo, y la contaminación del medio marino producida desde buques, plataformas fijas u otras instalaciones situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, concretamente, a los efectos del asunto en litigio, destacan las infracciones y sanciones relativas a la contaminación del medio marino producida desde buques. Así, los artículos 115 y 116, que establecían las infracciones graves y muy graves,



respectivamente, calificaban como infracción: " a) *La evacuación negligente en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, de desechos u otras sustancias desde buques, plataformas fijas u otras construcciones en la mar cuando se produzca en contravención de la legislación vigente sobre la materia*".

Y es una normativa medioambiental ya que versa sobre la conservación de la diversidad biológica que incluye la biodiversidad marina y también versa sobre vertidos de sustancias en el medio ambiente (artículo 18.1.f) y k) de la Ley 27/2006).

Independientemente de la "acción popular en materia medioambiental", prevista en el artículo 22 de la Ley 27/2006 , las citadas SSTs de 25 de junio de 2008 (recurso de casación núm. 905/2007) y de 25 de mayo de 2010 (recurso de casación núm. 2185/2006), que se hace eco de la primera, declaraban, como antes quedó recogido en el fundamento de derecho cuarto, apartado B, al reseñar aquellas sentencias, la especial y decidida protección del medio ambiente por parte del artículo 45 de la Constitución Española , y el carácter amplio, difuso y colectivo de los intereses y beneficios que con su protección se reportan a la misma sociedad —como utilidad substancial para la misma en su conjunto—, que obliga a configurar un ámbito de legitimación en esta materia, en el que las asociaciones como la recurrente deben considerarse como investidas de un especial interés legítimo colectivo, lo que conduce a entender que las mismas, con la impugnación de decisiones medioambientales como las de autos, no están ejerciendo exclusivamente una defensa de la legalidad vigente, sino que están actuando en defensa de unos intereses colectivos que quedan afectados por el carácter positivo o negativo de la decisión administrativa que se impugna. La especial significación constitucional del medio ambiente amplía, sin duda, el marco de legitimación de las asociaciones como la recurrente, las cuales no actúan movidas exclusivamente por la defensa de la legalidad sino por la defensa de unos cualificados o específicos intereses que repercuten en la misma, y, con ella, en toda la sociedad a quien también el precepto constitucional le impone la obligación de la conservación de los mismos.

La sentencia recurrida no tiene en cuenta esta línea jurisprudencial. La Fundación Oceana se personó en el procedimiento sancionador, que es un procedimiento administrativo, con la pretensión, en síntesis, de garantizar la correcta aplicación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre y, concretamente, en materia de infracciones relativas a la contaminación del medio marino producida desde buques y régimen sancionador aplicable al mismo. De esta manera, la Fundación Oceana ostenta un interés legítimo teniendo en cuenta la significación constitucional del medio ambiente y el que se ha dado en denominar principio de efectividad del Derecho Ambiental y, por ello, al personarse en el procedimiento sancionador no actuó movida, exclusivamente, por la defensa de la legalidad sino por la defensa del medio ambiente marino y los intereses que tiene en que el medio marino sea protegido eficazmente. La sentencia recurrida niega que la recurrente ostente intereses legítimos en virtud de lo previsto en el artículo 45 de la Constitución . Sin embargo, el resultado del procedimiento sancionador iniciado por el vertido de hidrocarburos al medio marino también afecta a la esfera jurídica de la Fundación Oceana.

En segundo lugar, la sentencia recurrida en relación con la "acción popular en asuntos medioambientales", prevista en el artículo 22 de la Ley 27/2006 , puede entenderse, a juicio de la recurrente, que contradice la STS de 7 de junio de 2013 (recurso de casación núm. 1542/2010) que declara:

«SÉPTIMO.- Ahora bien, no podemos pasar por alto cuanto razona la sentencia sobre la acción pública medio ambiental, que no compartimos, y que nos lleva a corregir lo razonado en la misma respecto de la legitimación medioambiental.

El recurrente en la instancia es una persona física, y respecto de estas la ley no reconoce la acción pública medioambiental. Esto es lo que se debería haber limitado a señalar la sentencia recurrida en este punto.

La acción pública que reconoce 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, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, es un acción pública *peculiar* , porque tiene unos límites hasta ahora desconocidos en el ejercicio de la acción pública. Baste señalar que su ejercicio depende de la concurrencia de una serie de requisitos, entre los que destaca, por lo que hace al caso, que la acción se habrá de ejercitarse, en todo caso, por asociaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente, sin que el ejercicio de esta acción se reconozca a las personas físicas.

Sobre las dudas surgidas en torno a si estamos o no ante una verdadera acción pública, porque lo esencial en este tipo de acciones es que se permita el ejercicio de la acción a cualquier " *ciudadano* " (artículo 19.1.h/ de la LJCA), solo debemos añadir que la propia Ley 27/2006, de 18 de julio, en su exposición de motivos, duda de su naturaleza al señalar que se introduce una " *especie de acción popular* " cuyo ejercicio corresponde a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente.



Se ha pronunciado, en este sentido, el Tribunal Supremo en Sentencia de 16 de mayo de 2007 (recurso de casación nº 8001/2003) al declarar que propiamente no existe una acción pública medioambiental, y señalar que << *el ordenamiento jurídico no concede una acción pública en materia de protección del medio ambiente, ni siquiera en la reciente Ley 27/2006, de 18 de Julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, la cual, en su artículo 22 , sólo otorga acción popular a las personas jurídicas sin ánimo de lucro y sólo cuando cumplen los requisitos de su artículo 23 >>.*

La sentencia recurrida parece apartarse del reconocimiento legal de la "acción popular en asuntos medioambientales" negando, en definitiva, el derecho de acceso a la justicia ambiental de la Fundación Oceana.

Como recogen las SSTs de 25 de junio de 2008 y 25 de mayo de 2010 , antes citadas:

«Pues bien, en relación con tal "público interesado" —con el ámbito expresado— el artículo 9.2 del Convenio impone a las legislaciones nacionales que los integrantes del mismo puedan "interponer recurso ante un órgano judicial ... para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 ...", considerando que las organizaciones no gubernamentales contempladas en el citado artículo 2.5 cuentan con interés suficiente y pueden entender lesionados los derechos a los efectos de poder impugnar la legalidad de las decisiones u omisiones medioambientales». (...)

«Sin embargo, entre otros extremos, en sus iniciales Consideraciones generales, se expresa que "la no aplicación del Derecho medioambiental se debe con demasiada frecuencia a que la capacidad procesal para recurrir se limita a las personas directamente afectadas por la infracción. De ahí que una forma de mejorar la aplicación sea garantizar que las asociaciones representativas de protección del medio ambiente tengan acceso a los procedimientos administrativos o judiciales de medio ambiente. La experiencia práctica adquirida en el reconocimiento de la capacidad procesal de las organizaciones no gubernamentales de medio ambiente demuestra que ha servido para reforzar la aplicación del Derecho medioambiental"».

Así, conforme a la también citada sentencia del Pleno de esta Sala Tercera de 1 de diciembre de 2009 -recurso de casación núm. 55/2007 -, recogida en el fundamento de derecho cuarto, apartado C, consideramos que la sentencia recurrida:

1.- Al desestimar el recurso planteado por la Fundación Oceana no reconoce que la misma está legitimada para ejercer la acción popular en materia de medio ambiente, dado que la recurrente cumple con los requisitos del artículo 23 de la Ley 27/2006 :

a) Tiene entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio marino que es uno de los elementos del medio ambiente. Así, artículo 4 de sus Estatutos.

b) La Fundación Oceana se constituyó en el año 2004 y al escrito de interposición del recurso se adjuntó su registro de inscripción en el Registro de Fundaciones Medioambientales del Ministerio de Medio Ambiente, inscripción que se produjo el 3 de noviembre de 2004. Es decir, que se constituyó legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y ha venido ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

c) De acuerdo con sus estatutos (artículo 1.3), la Fundación Oceana desarrolla su actividad en el territorio de España, que incluye su mar territorial donde se produjeron los vertidos objeto del procedimiento.

2.- El objeto del procedimiento es la impugnación de resoluciones administrativas que no reconocen la legitimación de la Fundación Oceana en un procedimiento administrativo, específicamente un procedimiento sancionador, dirigido a velar por el cumplimiento y sancionar la vulneración de una norma con incidencia medioambiental como es la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y el ulterior texto refundido, al haberse producido una serie de vertidos en el medio marino habiendo generado unas manchas de una extensión de cuatro km² en el caso del vertido desde el buque Schackengborg y de 0,7 km² en el caso del vertido desde el buque Burgas 3.

Por ello, no tiene sentido que si la Ley 27/2006 permite la impugnación por la Fundación Oceana de una resolución administrativa que culmina un procedimiento sancionador por vulnerar la legislación medioambiental, no permita que dicha entidad sea parte en el procedimiento donde se ventila ese asunto lo que, a su vez, imposibilitaría su impugnación puesto que la Fundación Oceana no recibe la notificación de la resolución. Por ello, debe entenderse vulnerado el artículo 22 de la Ley 27/2006 , en cuanto que la sentencia recurrida afirma que la "denominada acción popular en materia medioambiental (...) no ampara la posibilidad de personación en expedientes administrativos sancionadores (...)".



B) En el submotivo tercero se alude a la vulneración de los preceptos - artículos 20 y 22 de la Ley 27/2006 - que reconocen el acceso a la justicia medioambiental no solo frente a las acciones y omisiones en materia de información y participación pública.

Dice la sentencia recurrida:

«Por último, respecto al acceso a la justicia y a la tutela administrativa, se restringe a su vez, tal derecho limitando la posibilidad de recurrir a las acciones y omisiones que vulneren lo dispuesto en esta ley en materia de información y participación pública, no con carácter general, en materia de medio ambiente».

Sin embargo, a pesar de ese pronunciamiento, la Ley 27/2006 no limita el denominado "derecho de acceso a la justicia en materia ambiental" a supuestos de vulneración de lo dispuesto en esa Ley en materia de información y participación pública pues su artículo 22 prevé la acción popular en asuntos medioambientales, permitiendo el ejercicio del derecho de acceso a la justicia en materia ambiental con la posibilidad de impugnar administrativa y jurisdiccionalmente la actividad de la administración que vulnere la normativa medioambiental, el cual es un reflejo de lo previsto en el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus que dispone:

«3. Además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 supra, cada Parte velará por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional».

C) Finalmente, en el submotivo cuarto sostiene la vulneración de los preceptos legales sobre tratados internacionales en relación al Convenio de Aarhus.

Considera la recurrente que la sentencia recurrida, al infringir la Ley 27/2006, vulnera al mismo tiempo normas del ordenamiento jurídico aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, concretamente el artículo 96 de la Constitución y los artículos 30 y 31 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales en relación con el Convenio de Aarhus.

Por tanto, debe atenderse a lo previsto en el Convenio de Aarhus al ser parte también de nuestro ordenamiento jurídico. Y, en base a lo previsto en su artículo 9.3 la Fundación Oceana estaba legitimada para impugnar la actividad de la administración puesto que el objeto de dicha impugnación era un procedimiento abierto por una infracción cometida a una disposición de derecho ambiental por unos buques que causaron una serie de daños al medio marino.

El artículo 30.1 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, establece la aplicación directa, a menos que de su texto se desprenda que dicha aplicación queda condicionada a la aprobación de las leyes o disposiciones reglamentarias pertinentes. En este caso, el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus ha quedado reflejado, no en su totalidad, en el artículo 22 de la Ley 27/2006. El artículo 31 de la Ley 25/2014 dispone que "*Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados oficialmente prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno en caso de conflicto con ellas, salvo las normas de rango constitucional*" y si bien no existe conflicto con lo previsto en la Ley 27/2006, la sentencia recurrida debió interpretar lo previsto en el artículo 31.1.c) de la Ley 30/1992 de conformidad con el Convenio de Aarhus y la Ley 27/2006, que la Fundación Oceana era "persona interesada" en un procedimiento administrativo relativo a la protección del medio ambiente (artículo 2.5 del Convenio Aarhus y artículo 2.2 de la Ley 27/2006).

Estas consideraciones están estrechamente vinculadas con lo que se ha dicho en los apartados precedentes y no hacen sino ratificar la procedente extensión de la legitimación cuestionada a favor de la recurrente.

SÉPTIMO.- La estimación parcial del recurso.

En consecuencia, debe estimarse el motivo de casación, casar la sentencia recurrida y, de conformidad con el artículo 95.2 de la LJCA, estimar en parte el recurso contencioso-administrativo y dejar sin efecto la resolución dictada por la Subdirección General de Recursos de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento de fecha 15 de noviembre de 2012, reconociendo la condición de interesada de la Fundación Oceana en los procedimientos sancionadores incoados contra el Schackenborg y el Burgas 3 o, en su defecto, como dice la recurrente, reconocer su legitimación para ser parte en el procedimiento sancionador al ejercer la acción popular en asuntos medioambientales y, en consecuencia, a que se le notifiquen los actos producidos en el procedimiento sancionador y se le permita formular alegaciones y participar en la instrucción del mismo. Ahora bien, el alcance de esta pretensión debe limitarse al caso de que el procedimiento sancionador siga en curso.

Por otro lado, la recurrente solicita también que: 1) en caso de que se haya resuelto el expediente sancionador, se retrotraigan las actuaciones al momento en que la Fundación Oceana presentó su escrito de personación para que pueda formular alegaciones y participar en la instrucción del mismo; y 2) en caso que no haya



tramitado expediente sancionador, se condene a la Administración obligándola a hacerlo de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal y de la Unión Europea, incluyendo la imposición de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias y la presencia de la Fundación Oceana en dicho procedimiento como parte interesada.

Sin embargo, a juicio de la Sala, no ha lugar a retrotraer el expediente sancionador, pudiendo únicamente intervenir en la fase del procedimiento que no haya terminado, con la interposición, en su caso, de los recursos administrativos o jurisdiccionales que pudieran estar vivos. Sin que quepa, en cambio, por razones de seguridad jurídica -y reconociendo el limitado alcance de este fallo-, reabrir el procedimiento que haya culminado con resolución administrativa o judicial firme.

OCTAVO.- Las costas.

No se hace imposición de costas al haberse estimado en parte el recurso de casación y el recurso contencioso-administrativo (artículo 139 de la LJCA).

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido : *Primero* .- Haber lugar al recurso de casación interpuesto por la **FUNDACIÓN OCEANA** , contra la sentencia de la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 18 de marzo de 2015, dictada en el recurso núm. 816/2013 , que casamos; *Segundo* .- Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la **FUNDACIÓN OCEANA** , contra la resolución de la Subdirección General de Recursos de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Fomento, de 15 de noviembre de 2012, que inadmitió el recurso de alzada contra la resolución de la Dirección General de la Marina Mercante, de 7 de marzo de 2012, en los términos del fundamento de derecho séptimo; *Tercero* .- No hacemos imposición de las costas causadas en este recurso de casación ni en el recurso contencioso-administrativo.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Eduardo Espin Templado Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat Maria Isabel Perello Domenech Jose Maria del Riego Valledor Angel Ramon Arozamena Laso **PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.