



## **INFORME SOBRE EL ACCESO A LA ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA EN FAVOR DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES MEDIOAMBIENTALES PARA CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO INTERNACIONAL DE AARHUS**

### **OBJETO DEL INFORME**

Se emite el presente informe al objeto de su remisión a la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita y a las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita dependientes tanto del Ministerio de Justicia como de las Comunidades Autónomas (CCAA) que han adquirido competencias en materia de Justicia, así como al Consejo General de la Abogacía Española y al Consejo General de Procuradores de España, con motivo del requerimiento efectuado a España en la Decisión VII/8p de la Reunión de las Partes del Convenio internacional de Aarhus.

### **CONFLICTO NORMATIVO POR APLICACIÓN DE LA LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, Y LA LEY 27/2006, DE 18 DE JULIO, EN EL CASO DE LAS ONGs AMBIENTALES**

La cuestión jurídica que motiva el presente informe procede de la interpretación conjunta 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, y de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, en lo que concierne al reconocimiento o no de **justicia gratuita en favor de las asociaciones y ONGs medioambientales**.

La Ley 27/2006, de 18 de julio, vino a incorporar en nuestro ordenamiento jurídico derechos y obligaciones acordados en el **Convenio internacional de Aarhus** (Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998). Este Convenio fue ratificado por España en 2004<sup>1</sup>. Este Convenio también forma parte del

---

<sup>1</sup> Instrumento de ratificación por España, publicado en el BOE: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-2528](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-2528)



ordenamiento de la Unión Europea en virtud del Reglamento (CE) 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La Ley 27/2006, de 18 de julio, en el art. 23, referido a la legitimación de la acción popular en asuntos medioambientales, apartado 2º, reconoce la legitimación de las asociaciones medioambientales que cumplan con los requisitos del apartado 1º, no obstante en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero. En dicha Ley 1/1996, de 10 de enero, se concreta el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita a “Asociaciones de utilidad pública, previstas en el artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002” (L.O. 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación) “cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar”. Este artículo 32 regula la figura de asociación de utilidad pública, la cual deberá cumplir con varios requisitos, entre ellos “que los miembros de los órganos de representación que perciban retribuciones no lo hagan con cargo a fondos y subvenciones públicas” y “que cuenten con los medios personales y materiales adecuados y con la organización idónea para garantizar el cumplimiento de los fines estatutarios”.

El problema que se plantea a la luz de esta regulación estriba para las ONGs ambientales de menor tamaño, que reclaman desde hace años que no disponen de recursos o medios personales y materiales suficientes para constituirse como asociación de utilidad pública y que se les viene denegando el acceso a la justicia gratuita por parte de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita. Por este motivo, distintas ONGs han interpuesto recursos contra decisiones denegatorias de asistencia jurídica gratuita dictadas por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita.

### **JURISPRUDENCIA SOBRE DICHA CUESTIÓN**

La jurisprudencia se ha consolidado en favor de reconocer la asistencia jurídica gratuita en favor de las ONG ambientales.

En primer lugar cabe citar el Auto dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha de **16 de enero de 2018 (nº recurso 405/2017)**, resolviendo un



recurso interpuesto por una Asociación a la que había sido denegado su derecho a la asistencia jurídica gratuita por parte de la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita. La recurrente era una Asociación local de afectados por la instalación de antenas de telecomunicaciones.

El TS resolvió que la ONG demandante tenía derecho a la asistencia jurídica gratuita al concurrir en ella los requisitos establecidos en el artículo 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, no siendo necesario que en la ONG demandante concurren también los requisitos señalados en el artículo 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero. De acuerdo con el FJ 2ª *“La exigencia del artículo 2 de la Ley 1/1996 para las personas jurídicas allí reseñadas en general y para el ejercicio de acciones de cualquier clase -que acrediten insuficiencia de recursos para litigar- no es aquí exigible. De lo contrario resultaría innecesaria o inútil la previsión expresa del artículo 23.2 para el ejercicio de acciones por las personas jurídicas sin ánimo de lucro de este precepto.*

*En consecuencia, por aplicación estricta del artículo 23.2 -que en otro caso sería superfluo-, procede dicho reconocimiento”.* El Tribunal reconoce, por ello, el derecho de asistencia jurídica gratuita solicitado.

Asimismo debe citarse el **AUTO de 13 de marzo de 2019 (nº recurso 42/2017)** por la misma Sala, que se pronunció reiterando la doctrina del auto anterior de 16 de enero de 2018.

Esta jurisprudencia debe quedar también asumida por los Tribunales Superiores de Justicia en los recursos que deban resolver las Salas correspondientes.

Al presente informe se acompaña ambos autos del Tribunal Supremo como **ANEXOS**.

### **APLICACIÓN DEL CONVENIO INTERNACIONAL DE AARHUS**

En cuanto al Convenio internacional sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Convenio de Aarhus, el principal órgano de gobierno y de decisión es la Reunión de las Partes, que reúne a todos los miembros. Se reúne en un intervalo de 3 años salvo en el caso de reuniones extraordinarias.

El órgano de seguimiento y de garantía de cumplimiento del Convenio es el **Comité de Cumplimiento**. El Comité examina potenciales vulneraciones del Convenio por las Partes (países u organizaciones que sean miembros). Además, “miembros del público” (organizaciones, asociaciones privadas...) está legitimados para comunicar una denuncia al Comité de Cumplimiento por una presunta vulneración del Convenio por una Parte.

En lo que respecta a la materia objeto del presente informe, la Reunión de la Partes del Convenio de Aarhus de 11-14 septiembre 2017 adoptó una Decisión dirigida a España (**Decisión VI/8j**), como consecuencia de una denuncia interpuesta, en la que se requería a nuestro país a adoptar las medidas necesarias para asegurar que los obstáculos que existían para la plena aplicación del artículo 9 párrafos 4 y 5 del Convenio, con respecto a la asistencia jurídica a las organizaciones no gubernamentales de carácter ambiental, fueran solventados. Es decir, reconociendo que no debe existir obstáculos a dichas ONGs para acceder a la justicia gratuita en virtud de la Ley 1/1996, de 10 de enero.

Posteriormente, la cuestión ha seguido pendiente de resolver y ha sido objeto de seguimiento por el Comité de Cumplimiento.

En los últimos años el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), en donde se integra el punto focal del Convenio en la Administración General del Estado, ha abordado el tratamiento de esta cuestión. En particular, trasladando al Comité de Cumplimiento en los sucesivos Informes de Progreso que eran exigibles a España, las medidas que cabían tomar para cumplir con la Decisión VI/8j y las recomendaciones recibidas.

En cuanto a los informes de progreso y sucesivas intervenciones ante el Comité de Cumplimiento, MITECO ha considerado dos posibles vías para dar cumplimiento a la Decisión: una reforma legislativa o garantizar un seguimiento de la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo por parte de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita. **Esta última opción es la que se ha valorado más oportuna jurídicamente.**

En este sentido, MITECO informó al Comité de Cumplimiento que se iba a informar a los puntos de contacto o puntos focales de las CCAA del Convenio de Aarhus sobre la jurisprudencia relevante, con el propósito de que dicha jurisprudencia se trasladase a su vez a las Comisiones Autonómicas de Asistencia Jurídica Gratuita, con el fin de que éstas la tengan en consideración

a la hora de otorgar el beneficio de justicia gratuita a las entidades que lo soliciten, evitando recursos judiciales innecesarios.

Sin embargo, en cierta medida parece que **las Comisiones Autonómicas de Asistencia Jurídica Gratuita siguen desconociendo frecuentemente la jurisprudencia, negando a las ONGs medioambientales su derecho de justicia gratuita**, lo que les obligaría a presentar los correspondientes recursos judiciales aunque al final se resuelvan a su favor.

El 18-21 octubre 2021 se celebró una nueva Reunión de las Partes del Convenio de Aarhus y de nuevo se adoptó una Decisión (**Decisión VII/8p**) que reafirma la Decisión anterior VI/8j, respaldando la posición propuesta por el Comité de Cumplimiento y señalando que España, aun habiendo dado pasos positivos, no ha solucionado la cuestión en los términos requeridos por el Convenio de Aarhus. La Decisión requiere a España a **adoptar medidas urgentes para garantizar que los obstáculos persistentes para el pleno cumplimiento del artículo 9 apartados 4º y 5º del Convenio con respecto a la asistencia jurídica gratuita en beneficio de las ONGs, tal como ha identificado el Comité de Cumplimiento, sean superados, y en particular en relación con la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita y de conformidad con las decisiones de fecha 16 enero 2018 y 13 de marzo 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.**

Además obliga a España a **remite un Plan de Acción**, incluyendo un calendario de trabajo, al Comité de Cumplimiento hasta el 1 de Julio 2022 en relación con el cumplimiento de las recomendaciones formuladas.

Y asimismo obliga a **suministrar informes de progreso** al Comité para el **1 octubre 2023** y para el **1 octubre 2024** en relación con las medidas adoptadas y los resultados obtenidos en la ejecución del Plan de Acción y de las recomendaciones.

### **PLAN DE ACCIÓN DE ESPAÑA DE 2022**

En aplicación de la Decisión VII/8p, MITECO remitió al Comité de Cumplimiento el Plan de Acción. En dicho Plan se comunicaron los siguientes **compromisos**:

- Se informará al Ministerio de Justicia de los autos del TS con el fin de que se instruya a las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita para asegurar que las decisiones de éstas sean conformes con la jurisprudencia consolidada.
- El Consejo General de la Abogacía Española será también informado de dicha jurisprudencia a fin de que informe a su vez a los Colegios que participen en las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita.
- Seguimiento de las decisiones de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita en esta materia.

### **CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN**

Con el fin de dar cumplimiento a los compromisos referidos en la Decisión VII/8p y en el Plan de Acción, en particular en lo que atañe al informe de progreso a remitir el 1 de octubre de 2023 al Comité de Cumplimiento, MITECO ha solicitado al Ministerio de Justicia, en concreto a través de la Subdirección General de Colaboración Institucional para el Servicio Público de Justicia, de la Dirección General para el Servicio Público de Justicia, su colaboración y cooperación.

En un primer momento se convino que las medidas comprometidas por España en el Plan de Acción fuesen sometidas a la próxima reunión del **Consejo Estatal de Asistencia Jurídica Gratuita, aunque no ha llegado a celebrarse dicha reunión.**

Como consecuencia de ello, MITECO y el Ministerio de Justicia han convenido en la remisión de un informe a las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita adscritas al mismo, a los departamentos competentes de las CCAA que han asumido competencias en materia de justicia, al Consejo General de la Abogacía Española y al Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España, a efectos de que dichos órganos tengan conocimiento de la jurisprudencia relevante del Tribunal Supremo y éstos puedan adoptar las medidas oportunas.

### **CONCLUSIÓN**

Al objeto de cumplir con el compromiso asumido por España en el marco de cumplimiento del Convenio de Aarhus, se solicita al Ministerio de Justicia que el contenido del presente informe se comunique a la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita y a las Comisiones de



Asistencia Jurídica Gratuita existentes en cada territorio autonómico, así como al Consejo General de la Abogacía Española y al Consejo General de Procuradores de España, con la finalidad de difundir la jurisprudencia del Tribunal Supremo que respalda el derecho de asistencia jurídica gratuita a las asociaciones y organizaciones no gubernamentales cuyos fines estatutarios comprendan la protección y preservación del medio ambiente u otros fines ecológicos.