

---

## **Artículos**

---

---

# Intereses supraindividuales y tutela ambiental para las generaciones presentes y futuras

---

Pasquale Pantalone\*

## Resumen

A partir de una importante decisión del Pleno del Consejo de Estado italiano (nº 6/2020), este trabajo busca ofrecer algunas reflexiones generales respecto del acceso a la protección jurisdiccional administrativa del medioambiente como arquetípico interés de carácter supraindividual, ofreciendo también una consideración acerca de la salvaguarda de los intereses de las generaciones futuras.

**Palabras clave:** Medioambiente - derechos – obligaciones – justicia administrativa

## Abstract

Starting from a decision of the Plenary Assembly of the Italian Council of State (no. 6/2020), this paper aims at offering some brief general reflections with reference to access to administrative judicial protection of the environment as a typical super-individual interest, also with a view to safeguarding the interests of future generations.

**Key words:** Environment - rights - duties - administrative justice

---

\* Investigador “tipo B” de Derecho Administrativo en el Departamento de Derecho Público Italiano y Supranacional de la Universidad de Milán, Pasquale.Pantalone@unimi.it.

## I.- Premisa<sup>1</sup>

Este trabajo versa sobre un ámbito —esto es, el acceso a la justicia— en que cualquier tentativa de profundización, siquiera a alguna de sus manifestaciones, resulta inevitablemente ardua. La amplitud de la materia, los vivos debates doctrinales y jurisprudenciales que últimamente la rodean<sup>2</sup> y el contexto de este trabajo<sup>3</sup> aconsejan ceñirse a un aspecto muy concreto. Para ello se atiende a una decisión reciente del Pleno del Consejo de Estado italiano<sup>4</sup>, a partir de cuya fundamentación se desarrollarán algunas breves reflexiones de carácter general sobre el acceso a la protección judicial administrativa del medioambiente, como típico interés supraindividual y con vista también a la protección de los intereses de las generaciones futuras.

---

<sup>1</sup> Este artículo está basado en el trabajo previo del autor “Interessi superindividuali e giudice amministrativo: brevi riflessioni a margine di Ad. Plen. 6/2020, pensando all’ambiente’ delle generazioni presenti e future”, publicado en el número 4 (2021) de la Rivista giuridica dell’ambiente, pp. 877-890, que, a su vez, dio pie al capítulo homónimo en el libro colectivo coordinado por los profesores Amalfitano, Chiara; Galetta, Diana-Urania y Violini, Lorenza, L’accesso alla giustizia nel quadro del SD GOAL 16, Turín, Giappichelli, 2022, pp. 407-420. En el marco de las ayudas económicas de movilidad de excelencia para docentes e investigadores de la Universidad de Oviedo (España), subvencionadas por el Campus de Excelencia Internacional en colaboración con el Banco de Santander, la traducción del texto ha sido realizada por Alejandra Boto Álvarez (profesora titular de Derecho Administrativo) buscando ajustar su contenido al perfil internacional de los lectores de esta Revista. Cualquier error o imprecisión sobre el texto original le es enteramente imputable.

<sup>2</sup> Entre los últimos trabajos monográficos sobre el tema en la doctrina, pueden verse Delsignore, Monica, L’amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo, Turín, Giappichelli, 2020; Giliberti, Biagio, Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo, Padua, CEDAM-Wolters Kluwer, 2020; Mirate, Silvia, La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo, Milán, Franco Angeli, 2018. Para un análisis crítico de la doctrina reciente: Tropea, Giuseppe, “La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: una rassegna critica della letteratura recente”, Diritto processuale amministrativo, año XXXIX, n° 2, Milán, Giuffrè-Francis Lefebvre, 2021, pp. 449 y ss.

<sup>3</sup> La consideración es válida tanto para el foro original de las reflexiones del profesor Pantalone (un Congreso sobre el tema del acceso a la justicia en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y, en concreto, en un panel dedicado a los nuevos retos en el acceso a la justicia) como, si cabe con mayor razón, para la publicación de esta versión traducida (N. de la T.).

<sup>4</sup> N° 6, de 20 de febrero de 2020. Sobre la misma véase Franca, Simone, “Il ‘doppio binario’ di legittimazione alla prova dell’Adunanza Plenaria. Quale spazio per la legittimazione soggettiva degli enti esponenziali di interessi collettivi? Nota a Cons. Stato, ad. plen. 20 febbraio 2020, n. 6”, Diritto processuale amministrativo, año XXXVIII, n° 4, Milán, Giuffrè-Francis Lefebvre, 2020, pp. 1029 y ss.; Mannucci, Giulia, “La legittimazione a ricorrere delle associazioni: fuga in avanti o ritorno al passato?”, Giornale di diritto amministrativo, año XXVI, n° 4, Milán, Wolters Kluwer, 2020, pp. 529 y ss. y Mirate, Silvia, “La legittimazione a ricorrere delle associazioni di consumatori tra ‘generalità’ e ‘specialità’”, in Giornale di diritto amministrativo, año XXVI, n° 4, Milán, Wolters Kluwer, 2020, pp. 520 y ss.

## II.- La confirmación de la regla pretoria de la “doble vía” de acceso a la tutela judicial de los intereses supraindividuales

El asunto objeto de la decisión del Pleno de Consejo de Estado italiano en este caso, que realmente concierne al ámbito de la protección de los consumidores<sup>5</sup>, tiene su origen en la impugnación por parte de un grupo de ahorristas individuales, ante el Tribunal Administrativo Regional (TAR) de la región del Lazio, de una serie de medidas administrativas adoptadas por el Banco de Italia a finales de 2015 para hacer frente a la inviabilidad financiera de ciertas cooperativas de crédito popular italianas. De estas medidas se derivó sustancialmente, en particular, la reducción del valor económico total de los títulos (acciones y obligaciones) emitidos por estas sociedades bancarias populares que los ahorristas recurrentes detentaban.

Junto a los ahorristas individuales, entre los demandantes figuraba también CODACONS, una asociación inscrita en la lista especial de las asociaciones profesionales representativas a nivel nacional a las que hace referencia el artículo 137 del Decreto Legislativo de 6 de septiembre de 2005, n° 206 (en adelante el “Código de Consumo”)<sup>6</sup>.

En primera instancia<sup>7</sup>, el TAR del Lazio declaró el recurso parcialmente inadmisibles (por falta de legitimación de CODACONS) y parcialmente infundado en cuanto al fondo (con referencia a las posiciones jurídicas de los ahorristas individuales), confirmando por ende la legalidad de las medidas impugnadas.

En lo que aquí más interesa —esto es, el defecto de legitimación para recurrir de CODACONS—, el TAR del Lazio basó su decisión en la falta de previsión legislativa del derecho de acción judicial administrativa ante los tribunales de las asociaciones profesionales *ex* artículo 137 del Código de Consumo. Los artículos 139 y 140 de dicho Código<sup>8</sup>, en efecto, no contemplaban expresamente la acción de anulación ante el TAR entre las acciones jurisdiccionales expresamente reconocidas a dichas entidades.

Con ocasión de la apelación, se puso de manifiesto una discrepancia en la jurisprudencia de las diferentes secciones del Consejo de Estado italiano sobre la legitimación para recurrir de las entidades colectivas y, considerada una cuestión de particular importancia, la sección sexta del referido órgano elevó al Plenario —

9

<sup>5</sup> Al texto original de las sentencias del Consejo de Estado italiano y a las de los Tribunales Administrativos Regionales que se citan más adelante puede accederse de forma gratuita a través del portal institucional <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, con una búsqueda sencilla por la fecha y referencia de número y órgano decisorio (N. de la T.).

<sup>6</sup> El texto vigente de las normas italianas puede consultarse en línea de forma gratuita a través del portal <https://www.normattiva.it/> (N. de la T.).

<sup>7</sup> Sede de Roma, sentencia de la sección 2Q, de 7 de enero de 2017, n° 165.

<sup>8</sup> Materia hoy incorporada, en virtud de la Ley de 12 de abril de 2009, n° 31, en materia de acción de clase, al Título VIII-bis del Libro cuarto del Código del Procedimiento Civil.

mediante la ordenanza n° 7208 de 23 de octubre de 2019— la cuestión de determinar si, a la luz de la evolución del ordenamiento jurídico, y dada la prohibición general establecida en el artículo 81 del Código de Procedimiento Civil (CPC), puede aún sostenerse la existencia de una legitimación general de las entidades en defensa de los intereses meta individuales<sup>9</sup> en materia de protección de estos ante el juez administrativo, o si, por el contrario, a estos efectos es necesaria una legitimación extraordinaria conferida por el legislador.

Las dos tendencias contrapuestas sobre las que debía decidir el Pleno del Consejo de Estado son:

- la orientación más tradicional, que sigue la regla conocida como de la “doble vía”, según la cual las entidades colectivas (como las asociaciones), si cumplen determinados requisitos (representatividad efectiva, finalidad estatutaria, no ocasionalidad, en algunos casos vinculación con el territorio), estarían siempre legitimadas de por sí —esto es, con independencia de una previsión legal específica— a impugnar ante el juez administrativo las medidas que consideren lesivas de los intereses difusos de la colectividad que defienden;
- otra, cronológicamente más reciente y encarnada en el pronunciamiento de la sección sexta del Consejo de Estado de 21 de julio de 2016 n° 3303, que, en cambio, se basa en “una nueva y más madura taxatividad de las acciones a ejercitar” tanto en el plano subjetivo (“quien puede actuar”) como en el objetivo (“el tipo de acción que puede ejercerse”), con la consecuencia de que la legitimación para recurrir de las entidades a las que aquí se hace referencia sería admisible únicamente en los casos establecidos por la ley de manera expresa.

10

El Pleno somete a crítica la orientación jurisprudencial más reciente, confirmando la bondad de la orientación interpretativa tradicional, sobre la base de tres argumentos principales.

En primer lugar, el progresivo reconocimiento legislativo de la protección de intereses difusos a través del tipo de entidades que nos ocupan, que asumen estatutariamente y no de forma ocasional su representación, “no puede leerse en una clave que se traduzca en la disminución de la protección [...] sino como una manifestación positiva de la necesidad de protección jurídica de intereses difusos, según el esquema ya delineado en general por la jurisprudencia, y en línea con el papel que el artículo 2 de la Constitución asigna a las formaciones sociales, así como con el enfoque más atento y evolucionado del principio de subsidiariedad

---

<sup>9</sup> Se conocen comúnmente como categoría con el término de enti esponenziali, y esa es la expresión que emplea el Consejo de Estado; la categorización de este tipo de entidades en Derecho italiano facilita mucho la exposición, pues evita el uso de los circunloquios descriptivos con que hay que referirse a ellos en lengua española ante la falta de un consenso para su adjetivación más simple (N. de la T.).

horizontal recogido en el artículo 118 de la misma Constitución”<sup>10</sup>.

En segundo lugar, el artículo 81 del CPC (que dispone que fuera de los casos expresamente previstos por ley, nadie puede hacer valer en proceso en nombre propio el derecho de otro) no es óbice para el reconocimiento de legitimación para recurrir de entidades de defensa de derechos colectivos en ausencia de una norma jurídica específica, porque la situación jurídica compete a esas entidades, que hacen valer en su propio nombre un “derecho” que también es propio. En efecto, el interés sustancial del particular, entendido como componente individual del más amplio interés difuso, adquiere el rango de interés jurídicamente protegido (correspondiéndole la protección propia del interés legítimo) cuando se proyecta en su dimensión colectiva, como síntesis y no suma del interés de todos los miembros del colectivo o grupo de que se trate.

En tercer lugar, en Derecho Administrativo —a diferencia de lo que ocurre en Derecho Privado, donde las posiciones implicadas están vinculadas a negocios jurídicos— la norma de habilitación no sería imprescindible, porque “el cuidado del interés público, al que la atribución del poder es instrumental, no sólo caracteriza, califica y justifica [...] la dimensión unilateral y de autoridad del poder [...] sino que también sirve para poner de relieve, independientemente de los reconocimientos normativos explícitos, posiciones jurídicas que van más allá de la esfera del individuo y que se refieren en cambio a bienes de la vida de uso colectivo de cuya protección una asociación se hace promotora sobre la base de los criterios jurisprudenciales de la representatividad, el vínculo territorial y el carácter no ocasional”.

11

A la luz de los argumentos resumidos anteriormente, el Pleno del Consejo de Estado concluye, en definitiva, que “las entidades asociativas de defensa de intereses colectivos, inscritas en la lista especial de las asociaciones representativas de usuarios o consumidores, o que reúnan los requisitos señalados por la jurisprudencia, están legitimadas para ejercitar acciones en defensa de los intereses legítimos colectivos de determinadas comunidades o grupos, y en particular la acción general de anulación ante la jurisdicción administrativa, independientemente de una disposición legal expresa en este sentido”.

### III.- La “colectivización” de los intereses difusos

La doctrina del Pleno que acaba de comentarse confirma la tradicional apertura de la jurisprudencia administrativa hacia la tutela de los intereses supraindividuales, originariamente anónimos y sin dueño concreto, los cuales no gozarían de otra

---

<sup>10</sup> El art. 118, párr. 4 de la Constitución italiana dispone: “El Estado, las Regiones, las Ciudades Metropolitanas, las Provincias y los Municipios fomentarán la iniciativa autónoma de los ciudadanos, individualmente o asociados, para el desarrollo de actividades de interés general sobre la base del principio de subsidiariedad” (vid. [https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST\\_SPAGNOLO.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_SPAGNOLO.pdf)) (N. de la T.).

manera de protección jurídica por estar en relación con bienes de uso compartido.

No huelga recordar que la dimensión individual del interés legítimo y la connotación subjetivista del proceso administrativo (cfr. art. 24 de la Constitución italiana<sup>11</sup>), en un principio, no permitieron el acceso a la justicia administrativa de los llamados “intereses difusos”, es decir, de aquellos intereses que pertenecen a una pluralidad indistinta de sujetos y que se refieren a bienes no susceptibles de disfrute diferenciado (piénsese, por todos, en la protección del medioambiente).

A falta de un anclaje normativo expreso y habida cuenta de que la protección de intereses supraindividuales no podía ser una prerrogativa exclusiva de los organismos públicos, la jurisprudencia abrió las puertas del proceso administrativo al interés difuso de sujetos singulares privados con la ganzúa interpretativa de “transformar” tal interés en un interés colectivo propio de la asociación o entidad representativa. Se trata de una ficción por medio de la cual la entidad se convierte en titular del interés (propio y distinto) del conjunto de la categoría de sujetos a los que representa<sup>12</sup>.

Se consigue así un interés colectivo “disfrazado” de interés legítimo cuyo ente titular puede accionar, bien porque existe una norma habilitadora (son los casos de legitimación extraordinaria *ex lege*, la llamada “legitimación objetiva”) o bien tras la comprobación de que el ente posee ciertos requisitos específicos (representatividad efectiva, finalidad estatutaria, no ocasionalidad y en algunos casos vinculación con el territorio, la llamada “legitimación subjetiva”).

A la luz de lo recientemente (re)afirmado por el Pleno del Consejo de Estado, por lo tanto, el acceso a la tutela judicial administrativa de los intereses difusos se realiza por dos “vías” distintas y con el “aplastamiento” de estos intereses sobre los colectivos, en los que son más fáciles de detectar las características típicas de la personalidad y de la diferenciación propias del interés legítimo.

Dada, no obstante, la existencia de numerosos casos de legitimación atribuida *ex lege*, la compatibilidad —que el Pleno reitera— de la prohibición de la sustitución procesal del artículo 81 del CPC respecto a los casos de legitimación “subjetiva” con el recurso a la ficción de la titularidad de un interés legítimo propio de la entidad distinto del de sus componentes individuales, podría no parecer inmediatamente respaldada por un sólido aparato argumentativo.

<sup>11</sup> El art. 24 de la Constitución italiana establece: “Todo ciudadano podrá acudir a los Tribunales para la defensa de sus derechos e intereses legítimos. La defensa constituye un derecho inviolable en todas las fases y grados del proceso. A través de las instituciones adecuadas, se garantizará a quienes carezcan de recursos económicos los medios para actuar y defenderse ante cualquier jurisdicción. La ley determinará las condiciones y modalidades de indemnización en los casos de error judicial” (vid. [https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST\\_SPAGNOLO.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_SPAGNOLO.pdf)) (N. de la T.).

<sup>12</sup> Casetta, Elio y Fracchia, Fabrizio, *Manuale di diritto amministrativo*, 23ª ed., Milán, Giuffrè-Francis Lefebvre, 2021, pp. 271 y 272.

Y es que si, según la regla de la “doble vía”, la entidad puede siempre actuar en juicio respetando los requisitos ya mencionados, incluso sin una base legislativa previa (configurando así una especie de legitimación extraordinaria generalizada), la existencia de supuestos específicos de legitimación para recurrir, por el contrario, llevaría a considerar que, “fuera de los casos expresamente previstos por la ley”, el interés del individuo representado está, por regla general, separado del interés de la entidad, que, por tanto, no podría invocar en su propio nombre un interés ajeno (art. 81 del CPC).

Para restablecer la coherencia del sistema, se puede considerar que las hipótesis de legitimación objetiva no se ponen en distonía con la ausencia de alteridad predicada entre la titularidad efectiva del interés (por parte del individuo representado) y el sujeto que lo hace valer (la entidad representante), sino que constituyen únicamente una especie del género de las hipótesis de legitimación subjetiva que, a diferencia de estas últimas, han adquirido un reconocimiento legislativo expreso.

Una parte de la doctrina<sup>13</sup> ha observado que los intereses colectivos representan “la otra cara” de los intereses de los miembros de un grupo que surgen en sede de representación política. En otras palabras, estos intereses no han tenido la fuerza en el ámbito legislativo para “subjetivarse”, no pudiendo asumir la condición de derechos subjetivos, intereses legítimos o intereses públicos.

De conformidad con el principio de subsidiariedad horizontal (art. 118.4 de la Constitución italiana), en cualquier caso, tendrían el mérito de desempeñar un papel suplente para proteger al individuo frente al poder público cuando la Administración de que se trate no represente eficazmente los intereses de todos los componentes del colectivo, o en los casos en que la complejidad de la materia exija que el interés supraindividual a proteger se atribuya a un grupo organizado porque está mejor equipado para afrontar los obstáculos (de carácter económico pero también cualitativo) de acceso a la justicia que encontraría el ciudadano individual.

13

#### **IV.- El amplio acceso a la justicia administrativa del interés (difuso) en la tutela del ambiente**

A partir de las coordenadas teóricas expuestas, es posible presentar algunas reflexiones más específicas sobre la protección administrativa del interés difuso de la tutela ambiental en sede jurisdiccional, también desde la óptica de las generaciones futuras.

La tutela medioambiental representa el interés difuso por excelencia, cuya protección jurisdiccional encuentra expreso fundamento legislativo en el

---

<sup>13</sup> Occhiena, Massimo, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milán, Giuffrè, 2002, pp. 385 y ss.

ordenamiento italiano desde 1986<sup>14</sup>.

Así, el artículo 18, apartado 5, de la Ley de 8 de julio de 1986, n° 349 (por la que se crea el Ministerio del Ambiente), establece que las asociaciones ambientales de dimensión nacional y ultrarregional, identificadas por decreto del Ministerio de Ambiente *ex* artículo 13 de la misma Ley, podrán intervenir en los juicios por daños medioambientales y recurrir ante la jurisdicción administrativa para la anulación de actos ilegales.

Por otra parte, la regla pretoria de la “doble vía”, también ha permitido el acceso a la justicia administrativa de asociaciones y comités de protección del medioambiente no reconocidos en los términos del artículo 13 de esa Ley 349/1986 cuando, caso por caso, se demuestre en el litigio lo siguiente: la persecución estatutaria no ocasional de objetivos de protección del medioambiente, la presencia de un grado adecuado de representatividad y estabilidad, así como la identificación de un área de influencia vinculada a la zona en la que esté situado el bien de uso colectivo que se supone perjudicado<sup>15</sup>.

El amplio alcance de la protección del interés medioambiental se demuestra también desde el punto de vista objetivo de los actos impugnables, dado que la tendencia jurisprudencial prevalentemente vigente admite que pueden ser impugnados también los actos administrativos generales de carácter planificador y programador, cuando afecten negativamente a los intereses ambientales, debido a su instrumentalidad en relación con la correcta evaluación de las repercusiones sobre el paisaje y el medioambiente de las intervenciones programadas<sup>16</sup>.

14

El acceso a la justicia en materia de medioambiente se valora también de manera significativa en el plano supranacional.

En efecto, el artículo 1 del Convenio de Aarhus, firmado el 25 de junio de 1998 y ratificado por Italia mediante la Ley 108/2001, con el fin de “contribuir a proteger el derecho de toda persona, en las generaciones presentes y futuras, a vivir en un entorno que garantice su salud y su bienestar”, exige que cada Parte garantice el derecho de acceso a la información, la participación del público en los procesos

---

<sup>14</sup> En la doctrina, entre otros muchos, pueden verse los trabajos de Delsignore, Monica, “La legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientali: questioni aperte”, *Rivista giuridica dell’ambiente*, n° 1, Nápoles, Scientifica, 2020, pp. 179 y ss.; Giglioni, Fabio, “La legittimazione processuale attiva per la tutela dell’ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale”, *Diritto processuale amministrativo*, año XXXIII, n° 1, Milán, Giuffrè, 2015, pp. 413 y ss. o Duret, Paolo, “Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà”, *Diritto processuale amministrativo*, año XXVI, n° 3, Milán, Giuffrè, 2015, pp. 688 y ss.

<sup>15</sup> *Ex multis*, cfr. Dictamen del Consejo de Estado (sección 1), de 18 de diciembre de 2019, n° 3182.

<sup>16</sup> Así puede verse, además de en el dictamen citado en la nota precedente, en sentencias del mismo Consejo de Estado de 24 de mayo de 2018 (sección 5, n° 3109) y de 14 de abril de 2001 (sección 4, n° 2329) así como en la sentencia del TAR de Lombardia (sección 2) de 29 de enero de 2021, n° 283 o del TAR del Véneto (sección 2) de 18 de enero de 2017, n° 50.

de toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medioambiente, de conformidad con lo dispuesto en el mismo Convenio.

En particular, el párrafo segundo del artículo 9 del Convenio prevé que los miembros del “público interesado”, que tengan un “interés suficiente” o, alternativamente, que hagan valer la “violación de un derecho”, tengan acceso a un procedimiento de recurso ante un órgano jurisdiccional y/o ante otro órgano independiente e imparcial creado por ley, para impugnar la legalidad material o procedimental de las decisiones, actos u omisiones en materia de medioambiente por parte de entidades públicas o privadas.

Y, de conformidad con el artículo 2 del Convenio, por “público interesado” se entiende en sentido amplio “el público que sufre o puede sufrir los efectos de los procesos de toma de decisiones en materia de medioambiente o que tiene un interés que invocar al respecto; a efectos de la presente definición, se considerarán titulares de tales intereses las organizaciones no gubernamentales que promuevan la tutela ambiental y cumplan los requisitos establecidos en el Derecho nacional”. Asimismo, se precisa que “los conceptos de ‘interés suficiente’ y de ‘violación de un derecho’ se determinarán con arreglo al Derecho nacional, en consonancia con el objetivo de ofrecer al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del presente Convenio”.

A partir de todo lo visto, una vez calificadas como tales con arreglo al Derecho nacional sobre la base de criterios no innecesariamente gravosos y discriminatorios, a las asociaciones ecologistas se les reconoce automáticamente la *legitimatío ad causam*, sin que sea necesario demostrar la lesión de una situación jurídica subjetiva específica a ellas adscrita.

También a nivel de la Unión Europea, la Comisión —en línea con lo previsto por el mismo Convenio y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales (“derecho a un recurso efectivo y a un juez imparcial”)— en sus Comunicaciones de 11 de diciembre de 2019 (sobre el Pacto Verde Europeo) y de 14 de octubre de 2020 (“mejorar el acceso a la justicia en materia de medioambiente en la UE y sus Estados miembros”), se ha comprometido a facilitar el acceso a la justicia de los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales que promueven la protección del medioambiente ante el Tribunal de Justicia de la UE y ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Y ello, también a través de la inaplicación por parte del juez nacional de las normas internas que prevean “limitaciones indebidas a la legitimación para ejercitar la acción”<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Comunicación de la Comisión Europea de 14 de octubre de 2020, par. 37. En esta materia pueden verse también las sentencias del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2021 (asunto C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie) y de 3 de octubre de 2019 (asunto C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros).

La necesidad de una mayor protección judicial de las organizaciones no gubernamentales, ha inspirado, por ejemplo, el Reglamento (UE) n° 1767, de 6 de octubre de 2021, que modificó parcialmente el Reglamento (CE) n° 1367, de 6 de septiembre de 2006, sobre la aplicación de las disposiciones del Convenio de Aarhus a las instituciones y órganos de la Unión.

## V.- El medioambiente como deber de solidaridad: ¿hacia una objetivación de la jurisdicción administrativa?

Resulta pacífico afirmar<sup>18</sup> que el amplio acceso de los entes colectivos a la justicia administrativa responde funcionalmente a un control difuso sobre la administración del medioambiente, que constituye “una importante protección no sólo para la satisfacción de los intereses individuales, sino también para la efectividad de las mismas normas para la protección del medioambiente y, por lo tanto, del relativo interés público”. El trabajo de las asociaciones ecologistas “en efecto, tiene por objeto el interés (no individual, sino) general (tanto nacional como europeo) en que el conflicto con las garantías procesales y sustantivas para la protección del medioambiente sea efectivamente escrutado por los tribunales”.

16 Así las cosas, la meta de la máxima protección del medioambiente parece hacer de importancia recesiva, para el acceso a la justicia, la naturaleza de la situación jurídica subjetiva invocada, objetivando marcadamente el proceso administrativo.

Por otra parte, casi como para recordar la connotación objetiva originaria de la jurisdicción administrativa, la misma sentencia del Pleno del Consejo de Estado que aquí se comenta precisó que la dimensión autoritativa del poder público, además de caracterizar las relaciones de Derecho Administrativo respecto a las de Derecho Privado, vale también para atribuir a los intereses supraindividuales un relieve que es “ordinario” —es decir, “con independencia de los reconocimientos normativos explícitos”— en las primeras y que, en cambio, es “excepcional” en las segundas.

Esta tendencia a valorar la dimensión objetiva de la tutela judicial en lugar de atender a la persona legitimada en el proceso para ejercer la acción se salda con la configuración del medioambiente no ya como (objeto de) un derecho (subjetivo), sino como (objeto de) un deber de solidaridad (art. 2 de la Constitución italiana<sup>19</sup>),

---

<sup>18</sup> Goisis, Francesco, “Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall’ordinamento dell’Unione Europea”, *Diritto processuale amministrativo*, año XXX, n° 1, Milán, Giuffrè, 2021, pp. 101 y ss.

<sup>19</sup> El art. 2 de la Constitución italiana dispone: “La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto como individuo, como en el seno de las formaciones sociales en las que desarrolla su personalidad, y exige el cumplimiento de los deberes ineludibles de solidaridad política, económica y social” (vid. [https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST\\_SPAGNOLO.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_SPAGNOLO.pdf)) (N. de la T.).

que incumbe en particular (aunque no sólo) a los sujetos públicos al efecto<sup>20</sup>.

Cabe así hablar del paso del antropocentrismo del derecho al antropocentrismo del deber, como confirman los llamados *climate change litigations*, donde, bien mirado, no se discute de “derechos” para sujetos inexistentes, sino más bien de incumplimientos por parte de los Estados de sus obligaciones en materia de protección del medioambiente<sup>21</sup>.

Este impulso hacia una mayor objetivación del proceso administrativo sería de gran ayuda también en vista de la proyección intergeneracional de la problemática ambiental, para hacer más fácilmente justiciables las obligaciones vinculadas a la satisfacción de los intereses de las generaciones futuras, que encuentran fundamento jurídico en el nuevo artículo 2 de la Constitución italiana “leído” conjuntamente con el principio de desarrollo sostenible<sup>22</sup>.

En efecto, de este modo se resolvería de raíz el difícil problema de la definición previa de un titular de derechos o de un representante de las generaciones futuras, evitando excesivos artificios jurídicos (como el de conferir derechos a la naturaleza o a personas que aún no han llegado a existir). Debería entonces idearse un mecanismo de activación del control jurisdiccional por impulso de entidades colectivas privadas y/o de organismos públicos que tenga por objeto el cumplimiento exacto de los

---

<sup>20</sup> Fracchia, Fabrizio, “Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale”, *Il diritto dell’economia*, n° 2, Milán-Giuffrè, 2002, pp. 215 y ss.; más recientemente, del mismo autor puede verse el trabajo “I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell’amministrativista e l’esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali”, en un número monográfico de 2021 a cargo de Pantalone, Pasquale, “Doveri intergenerazionali e tutela dell’ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui”, de la revista *Il diritto dell’economia*, Módena, STEM-Mucchi, pp. 55 y ss.

<sup>21</sup> Basta evocar aquí el célebre caso Urgenda, de diciembre de 2019, en que la Corte Suprema de los Países Bajos condenó al Gobierno a reducir al menos en un 25% la emisión de CO2 antes de finales de 2020 o, más recientemente, la sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán de 24 de marzo de 2021, que declaró parcialmente inconstitucional la Ley alemana de cambio climático ante la falta de indicaciones detalladas sobre la reducción de las emisiones después de 2030. En la doctrina, véanse los trabajos de Ramajoli, Margherita, “Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation”, *Rivista giuridica dell’ambiente*, n° 1, Nápoles, Scientifica, 2021, pp. 53 y ss.; Valaguzza, Sara, “Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?”, año XXXIX, n° 2, Milán, Giuffrè-Francis Lefebvre, 2021, pp. 293 y ss. o Assanti, Emanuele Guarna, “Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda”, *Federalismi.it*, n° 17, 2021, pp. 66 y ss.

<sup>22</sup> Artículo 3. quater del Decreto Legislativo de 3 de abril de 2006, n° 152. Mediante la reciente Ley constitucional de 11 de febrero de 2022, n° 1, entre otras cosas se inserta en la Constitución un nuevo apartado en el artículo 9, según el cual la República “tutela el medioambiente, la biodiversidad y los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras. Una ley estatal disciplinará los modos formas de la tutela de los animales”. La proyección intergeneracional de la tutela del medioambiente, la biodiversidad y los ecosistemas adquiere de esta forma relevancia constitucional.

deberes de protección que incumben a los “custodios” del medioambiente<sup>23</sup>.

Obviamente, con ello no se pretende neutralizar la operatividad de los dispositivos irrenunciables de la democracia representativa mediante una amplia legitimación para recurrir *uti civis*<sup>24</sup>, ni considerar ilimitada la discrecionalidad del juez en la selección de los intereses que han de merecer protección para la salvaguardia objetiva de la legalidad administrativa.

Aunque se puede discutir sobre el mantenimiento de las categorías procesales tradicionales, es cierto que la importancia y las peculiaridades de los problemas medioambientales requieren la elaboración de nuevas soluciones jurídicas que el juez administrativo podría sin duda valorar, habiendo mostrado a menudo —como se puede deducir también de la reciente decisión del Pleno del Consejo de Estado italiano n° 6/2020— un enfoque suficientemente flexible. Más allá de lo que en cada caso concreto será la solución jurídica a elaborar, es preciso hacer constar que la protección del medioambiente —incluida su dimensión intergeneracional— y el control de carácter eminentemente objetivo que implica, demuestran una vez más la importancia y la extraordinaria capacidad de adaptación de la jurisdicción administrativa a los nuevos y complejos retos que plantea el acceso a la justicia de los intereses supraindividuales.

## VI.-Referencias

Assanti, Emanuele Guarna, “Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda”, *Federalismi.it*, n° 17, 2021, pp. 66-93.

Casetta, Elio y Fracchia, Fabrizio, *Manuale di diritto amministrativo*, 23ª ed., Milán, Giuffrè-Francis Lefebvre, 2021.

Delsignore, Monica, “La legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientali: questioni aperte”, *Rivista giuridica dell’ambiente*, n° 1, Nápoles, Scientifica, 2020, pp. 179-198.

Delsignore, Monica, *L’amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, Turín, Giappichelli, 2020.

---

<sup>23</sup> Fracchia, Gregorio, “Quis custodiet custodes? Standing, metaphysics and transgenerational bond”, en Andina, Tiziana y Corvino, Fausto (a cura di), *Climate Justice: theory and practice*, en prensa.

<sup>24</sup> Sobre el tema puede verse Romani, Elisabetta, “Il principio dello sviluppo sostenibile nella sua dimensione processuale: suggestioni per una legittimazione a ricorrere *uti civis*”, en el número monográfico de 2021 de la revista *Il diritto dell’economia* ya citado, pp. 204 y ss.

Duret, Paolo, “Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà”, *Diritto processuale amministrativo*, año XXVI, n° 3, Milán, Giuffrè, 2015, pp. 688-788.

Fracchia, Fabrizio, “Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale”, *Il diritto dell’economia*, n° 2, Milán-Giuffrè, 2002, pp. 215-260.

Fracchia, Fabrizio, “I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell’amministrativista e l’esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali”, *Il diritto dell’economia*, n° extra, Módena, STEM-Mucchi, 2021, pp. 55-69.

Fracchia, Gregorio, “Quis custodiet custodes? Standing, metaphysics and trans-generational bond”, en Andina, Tiziana y Corvino, Fausto (a cura di), *Climate Justice: theory and practice*, en prensa.

Franca, Simone, “Il ‘doppio binario’ di legittimazione alla prova dell’Adunanza Plenaria. Quale spazio per la legittimazione soggettiva degli enti esponenziali di interessi collettivi? Nota a Cons. Stato, ad. plen. 20 febbraio 2020, n. 6”, *Diritto processuale amministrativo*, año XXXVIII, n° 4, Milán, Giuffrè-Francis Lefebvre, 2020.

19

Giglioni, Fabio, “La legittimazione processuale attiva per la tutela dell’ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale”, *Diritto processuale amministrativo*, año XXXIII, n° 1, Milán, Giuffrè, 2015, pp. 413-456.

Giliberti, Biagio, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, Padua, CEDAM-Wolters Kluwer, 2020.

Goisis, Francesco, “Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall’ordinamento dell’Unione Europea”, *Diritto processuale amministrativo*, año XXX, n° 1, Milán, Giuffrè, 2021, pp. 101-126.

Mannucci, Giulia, “La legittimazione a ricorrere delle associazioni: fuga in avanti o ritorno al passato?”, *Giornale di diritto amministrativo*, año XXVI, n° 4, Milán, Wolters Kluwer, 2020, pp. 529-537.

Mirate, Silvia, “La legittimazione a ricorrere delle associazioni di consumatori tra ‘generalità’ e ‘specialità’”, in *Giornale di diritto amministrativo*, año XXVI, n° 4, Milán, Wolters Kluwer, 2020, pp. 520-528.

Mirate, Silvia, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milán, Franco Angeli, 2018.

Occhiena, Massimo, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milán, Giuffrè, 2002.

Ramajoli, Margherita, “Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation”, *Rivista giuridica dell’ambiente*, n° 1, Nápoles, Scientifica, 2021, pp. 53-65.

Romani, Elisabetta, “Il principio dello sviluppo sostenibile nella sua dimensione processuale: suggestioni per una legittimazione a ricorrere *uti civis*”, *Il diritto dell’economia*, n° extra, Módena, STEM-Mucchi, 2021, pp. 204-219.

Tropea, Giuseppe, “La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: una rassegna critica della letteratura recente”, *Diritto processuale amministrativo*, año XXXIX, n° 2, Milán, Giuffrè-Francis Lefebvre, 2021, pp. 449-472.

Valaguzza, Sara, “Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?”, año XXXIX, n° 2, Milán, Giuffrè-Francis Lefebvre, 2021, pp. 293-334.