

# La posición jurídica del ciudadano ante el medio ambiente

(Environmental rights of the citizens)

Loperena Rota, Demetrio

Eusko Ikaskuntza

Miramar Jauregia

Miraconcha, 48

20007 - Donostia

BIBLID [1137-8603 (1997), 12; 57-73]

---

*En la presente ponencia se trata de desarrollar la tesis de que el medio ambiente adecuado es un derecho inherente a nuestra condición de seres humanos y que así está reconocido en el ordenamiento jurídico vigente. Hasta la fecha los derechos relativos al medio ambiente estaban siendo entendidos como derechos frente a la Administración, como si se tratara de una actividad prestacional de la misma. En esta ponencia se defiende que el derecho al medio ambiente adecuado es un derecho frente a todos y que a la Administración le corresponden importantes tareas de tutela.*

*Palabras Clave: Derecho Ambiental*

*Ingurune egokiarena gure gizaki izaerari loturik dagoen eskubidea da eta horrela arrezagutua du indarrean dagoen ordenamendu juridikoak. Hau da ponentzia honek garatu nahi izan duen tesia. Orain arte, inguruneari buruzko eskubideak Administrazioaren aurkako eskubide gisa ulertu izan dira, bere iharduera prestatzailea izango balira bezala. Ingurune egokiaren eskubidea guztien aurkako eskubidea izanik, Administrazioari tutela eginkizun garrantzitsuak egokitzen zaizkiola defendatuko du ponentziak.*

*Giltz-Hitzak: Ingurugiro zuzenbidea*

*Il s'agit, dans ce rapport, de développer la thèse soutenant qu'un environnement adéquat est un droit inhérent à notre condition d'êtres humains et qu'il est ainsi reconnu dans l'ordonnance juridique en vigueur. Jusqu'à maintenant, les droits relatifs à l'environnement se comprenaient comme des droits concernant l'Administration, comme s'il s'agissait d'une activité sujette à prestation. Ce rapport défend que le droit à un environnement adéquat nous concerne tous et que d'importantes tâches de tutelle correspondent à l'Administration.*

*Mots Clés: Droit de l'Environnement.*

## A) LOS DERECHOS HUMANOS Y EL MEDIO AMBIENTE<sup>1</sup>

Los derechos humanos se han convertido en un conjunto de convicciones ético-políticas generalmente admitido por todos los países, en el mínimo común denominador civilizatorio de el presente momento histórico. Desde que en 1948 la ONU hiciera su proclamación en un texto escrito, han sido referente obligatorio en las relaciones internacionales y en las luchas internas contra los regímenes políticos autoritarios. No aparece en este texto referencia alguna al derecho al medio ambiente adecuado, pero sí en el ulterior Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Así, tras reconocer en el artículo 12.1 el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, para garantizarlo exige de los Estados “el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente”.

Tanto la Declaración de Estocolmo, en 1972, como la de Río, en 1992, podemos considerar que complementan y desarrollan lo anterior. La primera proclama en su primer Principio que el Hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, igualdad y adecuadas condiciones de vida, en un Medio ambiente de una calidad que permita una vida digna, y que todos tenemos la obligación de proteger y mejorar el Medio ambiente para la presente y futuras generaciones. En la reciente de Río de Janeiro se dice:

*Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (Principio 1).*

*El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras (Principio 3).*

Entre tanto, la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición de 1974 o la Declaración sobre el derecho al desarrollo de 1986 son textos en los que el Medio ambiente aparece vinculado al haz de derechos de los seres humanos, vinculados al desarrollo económico. Igualmente, el grupo de expertos jurídicos de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo propusieron la siguiente disposición:

*Todos los seres humanos tienen el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar<sup>2</sup>.*

En el plano doctrinal se aprecia claramente una tendencia a considerar la existencia del derecho al medio ambiente adecuado como un derecho humano<sup>3</sup>. Los profesores KISS y SHELTON han defendido con gran autoridad la existencia del derecho al Medio ambiente, señalando gran cantidad de textos internacionales en los que así se recoge explícita o implícitamente, recordando que casi ninguna Constitución elaborada o reformada desde 1970 ha olvidado incluirlo en su catálogo de derechos, y previendo que en el futuro el derecho a la

---

1. La presente ponencia es un resumen de mi monografía *El derecho al medio ambiente adecuado*, Civitas, 1996.

2. Véase R. BRAÑES, *Manual de Derecho ambiental Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 96. Este libro, a pesar de la modestia de su título, tiene un contenido sobresaliente que lo convertirán en breve en un clásico. En la página citada este experto autor en Derecho ambiental comparado dice: *Existe una tendencia mundial a reconocer el derecho fundamental de los seres humanos a un medio ambiente adecuado.*

3. F. MARIÑO MENENDEZ, *El Derecho Internacional del Medio ambiente y del Desarrollo y la protección de los Derechos Humanos*, en DERECHO Y LIBERTADES, nº1, 1993, págs. 285 a 294. Véase también E. RUIZ VIEYTEZ, *El derecho al ambiente como derecho de participación*, San Sebastián, 1993, págs. 29 y ss.

conservación del Medio ambiente se incorporará con mayor frecuencia a los Tratados internacionales. Para estos profesores, "the right to environment as one form of the expression of human dignity may be seen as a necessary precondition to the realization of other rights in the future"<sup>4</sup>.

En la reunión Mundial de Asociaciones de Derecho ambiental, celebrada en Limoges en noviembre de 1990, se acordaron una serie de recomendaciones, entre las que destaca la nº4, que reza así:

*El derecho del hombre al Medio ambiente y los medios jurídicos para su reconocimiento.*

*Considerando que el derecho del hombre al medio ambiente deviene cada vez más en un derecho personal no solo a nivel nacional sino regional e internacional.*

*Considerando que la conciencia social se hace eco del agravamiento de la crisis ecológica y que es el hombre y no solo los Estados el centro de la nueva estrategia de protección ambiental.*

*La Conferencia recomienda:*

*1. Que el derecho del hombre al Medio ambiente debe ser reconocido a nivel nacional e internacional de una manera explícita y clara y los Estados tienen el deber de garantizarlo.*

*2. El contenido de este derecho debe comportar el derecho a una información adecuada para los particulares y para las asociaciones, así como el acceso y la participación en las decisiones que puedan tener un impacto ambiental.*

*3. Reconocer a los particulares de manera individual o por vía asociativa un derecho de recurso ante las instancias administrativas y judiciales.*

*4. Someter los conflictos en materia ambiental a una Instancia internacional de jurisdicción abierta tanto a los particulares como a los Estados y ello sin perjuicio de los posibles procesos de conciliación<sup>5</sup>.*

En la Convención de juristas, que se reunió en Río en las mismas fechas que la Cumbre oficial de la ONU, se reclamó la incorporación al texto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y de las Constituciones nacionales sendos artículos referidos al derecho al medio ambiente adecuado<sup>6</sup>. Y es que, aunque no figure en la Declaración Universal de los Derechos humanos, son cada vez más los juristas que lo consideran como un verdadero Derecho humano<sup>7</sup>.

Todos estos datos jurídicos no pueden dejar de tenerse en cuenta en la labor hermenéutica de nuestro Ordenamiento Jurídico, especialmente de la Constitución. Por un lado, participamos de una cultura jurídica que cada vez es más común, y en esta materia especialmente las elaboraciones doctrinales y los Textos Internacionales son auxiliares de primerísimo orden en cualquier labor interpretativa. Pero, junto a esta consideración de carácter general, está el artículo 10.2 de la Constitución, según el cual los derechos fundamentales y las libertades se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos

---

4. A. KISS & D. SHELTON, *International Environmental Law*, Londres, 1991, págs. 21 y ss.

5. La DECLARACION DE LIMOGES está publicada por el Centro Internacional de Derecho Comparado del Medio ambiente de la Universidad de Limoges, en 1990. El texto lo he tomado de la página 86.

6. Véase su texto en la obra colectiva dirigida por M. PRIEUR y S. DOUMBE-BILLE, *Droit de l'environnement et développement durable*, Limoges, 1994, págs 19 y ss..

7. Véase el interesante artículo de A. VERCHER NOGUERA, *Medio ambiente, derechos humanos e instituciones europeas*, en Poder Judicial, nº29, 1993, págs. 97 y ss.

Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España<sup>8</sup>. Y, aunque suele predicarse su aplicabilidad específica para aquellos derechos y libertades que tienen tutela ante el Tribunal Constitucional, no veo inconveniente en que sea igualmente de aplicación al contenido de todo el Título Primero que lleva por rötulo "De los derechos y deberes fundamentales", y entre los que se encuentra el derecho al medio ambiente adecuado en el art. 45, como vamos a ver a continuación.

## B) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Uno de los aspectos controvertidos en torno al Derecho ambiental es si nos hallamos ante un subordenamiento vertebrado en torno a un objeto de la actividad de los Poderes Públicos o si los ciudadanos tienen dentro de su configuración dogmática una posición prevalente que permite hacer girar en torno a ellos su desarrollo jurídico. En definitiva, la pregunta es si nos hallamos ante un verdadero derecho subjetivo al medio ambiente adecuado del que todos somos titulares o si, más simplemente, éste ultimo será la consecuencia más o menos acertada de la correcta actuación de los Poderes Públicos en su genérica o específica obligación de proveer el interés general.

Este tema no ha sido tratado todavía con profusión en nuestro Derecho, aunque la conclusión provisional, al menos en la doctrina iuspublicista, tiende a negar su naturaleza de derecho subjetivo. Así, SERRANO MORENO considera que esta vía de prospección conceptual es inapropiada. Reconoce, de todos modos, que dar por perdida la batalla de la construcción de un derecho sustantivo al ambiente sobre la base de la inadecuación de los esquemas de la dogmática a las necesidades de la protección material del ambiente, puede ser precipitado. Pero después añade, "el derecho al ambiente no es el reconocimiento de una esfera de intereses propios, de un conjunto de facultades tuteladas por el derecho objetivo; y por ello, sobre la base de las instituciones jurídicas tradicionales, ni aparece con claridad el ámbito exacto sobre el que debe recaer la tutela, ni los particulares se hallan siempre legitimados para reclamar la tutela de un derecho que no se halla vinculado a la esfera individual de manera directa"<sup>9</sup>.

En parecidos términos se expresa el profesor MARTIN MATEO refiriéndose a la intrínseca asimetría que existe entre Derecho ambiental y derecho subjetivo. "Los derechos subjetivos, como la misma rúbrica indica, son derechos de cuño individualista y antrópico, mientras que el Derecho ambiental tiene un *substratum* intrínsecamente colectivo y naturista que pretende proteger al hombre, desde luego, pero también al medio terráqueo en cuanto tal; de aquí los inconvenientes implicados de la catalogación de los derechos implicados conforme a los esquemas tradicionales"<sup>10</sup>. La profesora MORENO TRUJILLO también mantiene ciertas dudas sobre la naturaleza de derecho subjetivo, tras analizar exhaustivamente la teoría general de este instituto<sup>11</sup>. En el mismo sentido, BELLVER CAPE-

---

8. Véase F. FERNANDEZ SEGADO, *La teoría jurídica de los Derechos fundamentales en la doctrina constitucional*, en la REDC, n°39, 1993, págs. 225 y ss.

9. J.L. SERRANO MORENO, *El Derecho subjetivo al ambiente*, Revista de la Facultad de Derecho de Granada, n° 16, 1988, pág. 84.

10. R.MARTIN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, 1991, pág. 145.

11. E. MORENO TRUJILLO, *La protección jurídico-privada del Medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*, Barcelona, 1991, págs. 73 y ss. Es, quizá, más destacable su aportación a la teoría del derecho al medio ambiente adecuado como derecho de la personalidad (págs. 86 y ss.).

LLA<sup>12</sup> cree que no nos hallamos ante un derecho subjetivo, pero sí ante un derecho fundamental. Su argumentación, sólidamente fundada en las más rígidas concepciones del Derecho civil, sólo tiene fundamento cuando se restringe el concepto a tales perspectivas, provocando, pues, un debate meramente nominalista. Además, cuando trata de justificar su naturaleza de derecho fundamental tiene que renunciar al formalismo aceptado anteriormente, pues reconoce que con una concepción estricta tampoco sería un derecho de esta naturaleza.

Ese debate, a mi juicio, debe ser modulado con algunas consideraciones, cuando se trata de buscar la incorporación de la ética y la política ambiental *ex novo* al mundo del Derecho. Si se habla de derecho subjetivo se quiere decir que pertenece a cada uno de los seres humanos, sin que su efectivo ejercicio colectivo condicione en el plano jurídico sus instrumentos de tutela.

Afortunadamente, van apareciendo voces, cada vez más frecuentes, que señalan su naturaleza de derecho subjetivo. Así, F. DELGADO PIQUERAS, dice que “es un derecho subjetivo de naturaleza constitucional, de configuración legal y protección judicial ordinaria”<sup>13</sup>. Más recientemente, y con una argumentación muy desarrollada, JORDANO FRAGA coincide con lo aquí defendido de que se trata de un derecho subjetivo y fundamental<sup>14</sup>.

En este trabajo voy a tratar de exponer que el derecho al medio ambiente adecuado tiene una naturaleza de derecho individual perfectamente homologable al de cualquiera de los que como tales reconocemos en nuestro ordenamiento. Naturalmente que para poder llegar a esta conclusión partimos de las concepciones sobre los derechos subjetivos derivadas de las tesis de IHERING, que como se sabe, basaba su naturaleza en la teoría del interés frente a la teoría de la voluntad, extraordinariamente defendida por SAVIGNY<sup>15</sup>. Como expuso el genial Profesor de la Universidad de Gotingan, puede concebirse gozar de un derecho sin disponer de él; disponer sin gozar es imposible. Las teorías de la voluntad no sirven, pues, como se verá, este derecho no es disponible.

Desde luego que nuestra Constitución de 1978 da un primer soporte formal a la idea de que sí existe este derecho subjetivo. Recordemos su artículo 45:

---

12. V. BELLVER CAPELLA, *Ecología: de las razones a los derechos*, Granada, 1994, págs.231 y ss. En todo caso, su estudio es una muestra extraordinaria de la fuerza intelectual que está adquiriendo la investigación sobre el Derecho ambiental. Su tesis sobre el Estado ambiental derrocha capacidad analítica y fuerza propositiva, aunque es probable que nuestro sistema jurídico tarde algunos años en recibirla con plenitud.

13. En *Régimen jurídico del derecho constitucional al Medio ambiente*, REDC, nº. 38,1993, pág. 56.

14. J. JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, 1995, págs 453 a 500.

15. Las teorías sobre las situaciones jurídicas subjetivas han ocupado con profusión a la doctrina, resultando casi inabarcables. El profesor J.A. SANTAMARIA PASTOR las sistematiza de la siguiente manera:

- Situaciones de poder o activas: libertad, potestad, derecho subjetivo y derecho subjetivo reaccional.
- Situaciones de deber o pasivas: sujeción, obligación, carga y deber público.
- Situaciones mixtas o complejas: poderes funcionales y status.

La propia existencia de un tercer grupo residual indica que las categorías conceptuales están muy lejos de ser aceptadas pacíficamente en la doctrina. Nos movemos, pues, en un ámbito en el que la ortodoxia jurídica es siempre relativa a la concepción que se acepte. Véase del profesor citado *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1988, págs. 874 a 904.

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Este artículo, como ya se ha apuntado, se halla en el capítulo Tercero del Título Primero bajo el rótulo "De los principios rectores de la política social y económica". Y además, según artículo 53.3 del mismo Texto Constitucional, "El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo Tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán alegarse ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen".

La lectura más común que de lo preceptuado en este capítulo ha hecho la doctrina es que no nos hallamos ante un verdadero reconocimiento formal de derechos subjetivos. Estos se hallarían, según esta versión, en los capítulos primero y segundo. Sin embargo, creo que de la misma manera que no todo lo contenido en esos primeros capítulos son derechos y libertades (por ejemplo, los arts. 27.8 y 9<sup>16</sup> o 31.2<sup>17</sup>) tampoco todo lo establecido en el capítulo tercero son principios rectores de la política social y económica.

Para ello podemos considerar, al menos tres datos jurídicos:

a) El párrafo primero del artículo 45 en su literalidad no deja lugar a dudas respecto de si es o no un derecho individual y constitucional. Idénticas expresiones se utilizan en los arts. 15<sup>18</sup>, 17.1<sup>19</sup>, 24.1<sup>20</sup>, 27.1<sup>21</sup>, 28.1<sup>22</sup> y 29.1<sup>23</sup> y de ninguno de ellos puede decirse que no sea un verdadero derecho individual.

b) El Título Primero, dentro del cual se hallan los tres capítulos que comentamos, lleva el rótulo "De los derechos y deberes fundamentales" y no creo que sea sistemáticamente aceptable que de su ámbito esté excluido el capítulo tercero.

c) Las reservas de ley ordinaria u orgánica o el procedimiento judicial de protección abreviado que se otorga a los derechos del capítulo segundo, según sean o no fundamenta-

---

16. "8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca."

17. "El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a criterios de eficiencia y economía."

18. "Todos tienen derecho a la vida..."

19. "Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad."

20. "Todas las personas tienen el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales..."

21. "Todos tienen el derecho a la educación."

22. "Todos tienen el derecho a sindicarse libremente."

23. "Todos los españoles tendrán el derecho de petición..."

les, no son argumento para desvirtuar la naturaleza jurídica de los derechos contenidos en el tercero.

Es evidente que el régimen de cautelas y garantías constitucionales es más vigoroso en el capítulo segundo, pero una reserva de ley o la tutela judicial especial y sumaria no son rasgos mínimos exigibles de todo derecho subjetivo, antes al contrario, son únicamente elementos que, en nuestro ordenamiento, los caracterizan como fundamentales, pero no como derechos.

El Tribunal Constitucional, al menos en dos ocasiones, ha destacado que el artículo 45.1 de la Constitución contiene un verdadero derecho constitucional de los ciudadanos, reconociendo que el artículo 149.1.1 de la misma, que otorga al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales está vinculado la anterior.

Para gran parte de la doctrina, el carácter individual de este derecho quiebra al contrastarlo con el carácter esencialmente colectivo de los bienes implicados<sup>24</sup>. No me parece éste un dato definitivo ya que incluso en el paradigmático derecho de propiedad existen bienes en mano común y bienes comunales sobre los que se ejerce también un derecho individual al aprovechamiento. Probablemente en este tipo de bienes es donde encontramos un mayor paralelismo con el derecho al medio ambiente adecuado, ya que éste tiene indudablemente una cierta naturaleza real, aunque esté limitado al uso y disfrute de los elementos físicos y biológicos de la biosfera con los parámetros adecuados, excluyéndose cualquier acto de disposición, y los bienes son de titularidad común, pero de uso individual, sobre todo. Precisamente esta característica lo hace oponible *erga omnes*. Es un derecho individual al uso y disfrute de una cosa de titularidad común: *usus in res communis*.

Este derecho, como tantos otros, tiene en el otro polo de la relación a todas las personas del orbe jurídico, las cuales están obligadas a respetarlo; de este modo todos somos a un tiempo titulares del derecho y todos, también, tenemos el deber de respetar el de los demás. Derecho y deber, expresamente citados en la Constitución conjuntamente, están así profundamente entrelazados en todos los seres humanos, titulares de este derecho-deber. Obsérvese que el derecho se proyecta sobre un objeto material o físico, la biosfera, pero es su cualidad específica, (parámetros adecuados) lo que realmente le singulariza, ya que medio ambiente siempre va a haber, aunque la pérdida de sus características lo haga inhabitable para el ser humano. No es, pues, un derecho a la existencia del medio, sino a la idoneidad de su composición cualitativa<sup>25</sup>.

Desde una perspectiva puramente dogmática, creo que puede hablarse de la existencia de derecho subjetivo dado que hay sujeto (los ciudadanos), objeto (el medio ambiente) y relación jurídica<sup>26</sup> entre ambos, rasgo definitorio, éste último. En efecto, hay relación jurídica

24. R. MARTIN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, 1991, págs. 147 y 148.

25. La Constitución yerra, según esta idea, al decir "...derecho a un medio ambiente adecuado...", ya que lo que realmente trata de decir es "...derecho al medio ambiente adecuado...". El derecho se proyecta sobre un concreto medio ambiente, el adecuado, sin que podamos elegir entre varios posibles, ya que la vida humana sólo es posible en una estrecha banda de parámetros físicos y biológicos.

26. "...la relación hombre-Medio es una relación jurídica, ya que, en primer lugar es una relación de la vida real que el Derecho objetivo contempla y regula (aunque sea parcial y sectorialmente, y en segundo lugar, se refiere a la regulación de conflictos planteados entre personas (consideradas individual y colectivamente), Cuyo punto de referencia objetivo lo constituye el Medio Ambiente." E. MORENO TRUJILLO, *La protección jurídico-privada del Medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*, Barcelona, 1991, pág. 50.

donde existe "una situación de poder y deber concretos vinculando a sujetos determinados, de modo que alguno de ellos puede exigir a otro determinada conducta que éste debe observar, y a cuya observancia puede compelerle el ordenamiento"<sup>27</sup>.

Para CASTAN el derecho subjetivo es un poder reconocido a la persona por el ordenamiento jurídico con significado unitario e independiente y quedando al arbitrio de ella la posibilidad de su ejercicio y defensa<sup>28</sup>. DE CASTRO, por su parte, señala que "es una determinada situación de poder concreto concedida sobre cierta realidad social a una persona y a cuyo arbitrio se confía su ejercicio y defensa"<sup>29</sup>.

Evidentemente no podemos hacer analogía en el caso ambiental con el derecho de propiedad, aunque sea comunal, ya que la titularidad del bien formalmente no pertenece a los individuos, sino ordinariamente a los entes colectivos y públicos que los representan. El derecho no incluye, pues, la titularidad, sino el uso y disfrute. Haciendo un paralelismo con la teoría del dominio público, podemos decir que el derecho al uso y disfrute del Medio ambiente en sus parámetros adecuados corresponde a la totalidad de seres humanos que habitan la Tierra, aunque la titularidad correspondería a una Comunidad internacional, todavía, es justo reconocerlo, sin un ropaje jurídico institucional terminado. Lo que digo es bastante bien perceptible en la atmósfera, los mares y gran parte de la flora y fauna. Sin embargo, sobre el suelo, las aguas continentales y otra parte de la flora y de la fauna los ordenamientos internos, como el nuestro, atribuyen su titularidad a Entes públicos e incluso a personas privadas.

¿Es incompatible esto con lo dicho anteriormente? Con independencia de que debemos recordar que nos encontramos en una fase inicial en la construcción dogmática del Derecho ambiental, es evidente que los derechos de propiedad<sup>30</sup> y la soberanía nacional pueden ejercerse legítimamente en tanto no se perjudiquen los parámetros fundamentales de la biosfera, objeto sobre el que venimos defendiendo se proyecta el derecho al medio ambiente adecuado. El ejercicio del derecho de propiedad o de la soberanía nacional contra la biosfera es ilegítimo; en nuestro ordenamiento interno, ilegal e inconstitucional, y en el ámbito internacional, igualmente ilegítimo, como lo señala, por ejemplo, la Declaración de Río, en su principio 2º:

*"De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional".*

No parece ofrecer dudas la naturaleza de derecho subjetivo cuando nos hallamos ante una relación jurídica entre particulares, uno de los cuales ha perjudicado ilegítimamente el medio ambiente y, por consecuencia, al otro que reclama su restauración y la indemnización que proceda. Así, se ve muy claro en las relaciones de vecindad descritas en el artículo 590 del Código civil. El problema surge cuando nos hallamos, y es el más frecuente de los

---

27. J.L. LACRUZ BERDEJO, *Elementos de Derecho Civil*, I, vol. 3º, pág. 77

28. *Derecho civil español, común y foral*, Tomo I, vol. 2º, Madrid, 1984, pág. 32

29. *Derecho civil de España*, Tomo I, Valladolid, 1942, pág. 573.

30. Así, en la STC 170/1989, de 19 de octubre, se señala que los límites al derecho de propiedad impuestos por los Poderes Públicos para proteger la Naturaleza no vulneran su contenido esencial ni son indemnizables, de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución (FJ 8).

casos, ante una omisión o una actuación ilegítima de la Administración en relación con la legislación ambiental.

El derecho del que estamos hablando, por otra parte, goza de los caracteres de los derechos reconocidos formalmente como fundamentales; así, es irrenunciable y está excluido del tráfico jurídico. Aunque por su obviedad parece superfluo, debe indicarse que es un derecho inalienable, inembargable e imprescriptible. Su contenido esencial está garantizado institucionalmente por la Constitución y, por tanto, cualquier actuación pública o privada que desdibujara su contenido devendría automáticamente inconstitucional. Así, y de acuerdo con la conocida tesis de la garantía institucional, una actuación legislativa que convirtiera en irreconocible socialmente este derecho sería ilegítima desde la perspectiva constitucional<sup>31</sup>.

### C) LOS SUJETOS TITULARES

La referencia constitucional no ofrece dudas respecto de quiénes sean titulares de este derecho. Como es conocido, cuando nuestra Carta Magna utiliza la expresión "todos" se refiere al conjunto de personas que se encuentran en el ámbito territorial de vigencia de la misma, sin discriminaciones por razón de nacionalidad, por ejemplo. Una particularidad sí que aparece en este derecho, respecto de otros reconocidos por la Constitución, y es que su ejercicio no requiere ninguna formalización suplementaria. Por otro lado, la edad tampoco afecta en absoluto para la plenitud de su ejercicio, desde que se nace y hasta que se muere este derecho tiene la misma virtualidad y contenido.

Es, finalmente, un derecho individual y colectivo, simultáneamente. Cada uno de nosotros tenemos el derecho al medio ambiente adecuado; pero su ejercicio se hace en común y con intensidad equivalente. Por tanto, la tutela del mismo podrá hacerse tanto de forma individual como colectiva, sin que el número de individuos en este último caso cualifique especialmente la debida efectividad de la tutela. Aplicando conceptos jurídicos clásicos podemos decir que la biosfera con sus parámetros adecuados pertenece *pro indiviso* a cada uno de los seres humanos, ya que su uso y disfrute se realiza en común. Recordemos que frente a un derecho siempre hay una deber que en el caso de la protección del Medio ambiente aparece expresamente en el art. 45 de la Constitución: todos somos titulares del derecho y todos tenemos el deber de respetar el de los demás. Se aprecia en esta universalidad de la titularidad del derecho-deber también una importante aproximación a las características de los Derechos Fundamentales.

Por otro lado, como ya se apuntó, de ese deber deriva inmediatamente una obligación; la obligación es claramente solidaria desde una perspectiva conceptual, por lo que, de aceptarse esta tesis, la legitimación para solicitar la tutela judicial en caso de daño derivado del incumplimiento de la obligación podrá corresponder a cualquiera de los sujetos titulares del derecho, esto es a todos, tanto individual como colectivamente. Esta conclusión, que a mí me parece razonable, tiene que atemperarse con otros criterios que eviten abusos, en orden a que la tutela judicial sea efectiva, ni inoperante por falta de legitimación procesal, ni colapsada por ausencia de criterios de selección de las demandas.

---

31. Sobre el contenido conceptual y la compatibilidad entre derecho fundamental y garantía institucional, véanse la STC 26/1987, de 27 de febrero, asunto, constitucionalidad de la Ley de Reforma Universitaria; y STC 55/1989, de 23 de febrero, asunto, Estatutos de la Universidad de Santiago.

No podemos aplicar directamente la teoría del dominio público, ya que este presupone un titular único con personalidad jurídica cual es la Administración pública, aunque sobre algunos bienes ambientales de titularidad pública bien puede decirse que los ciudadanos ejercemos un "uso común general".

Los límites ambientales a la propiedad de los bienes de repercusión ambiental, aunque su titular sea una entidad pública, no son límites convencionales que pueden modificarse caprichosamente, sino estrictamente naturales. Esto es, no son propiamente límites, sino el ámbito estricto de su ejercicio, aquél que va a permitir su uso y disfrute sin mengua con el transcurso del tiempo, aquél, en definitiva, que se ajusta a los límites de la Naturaleza. Más que de configuración legal, son de origen natural, aunque descritos obviamente por la ley<sup>32</sup>.

Un debate que ya se apuntó en un epígrafe anterior es si los animales, o incluso las plantas tienen derecho también al medio ambiente adecuado. Desde una óptica estrictamente teórica los animales y las plantas son objetos de Derecho, son bienes protegidos, cualidad radicalmente diferente de la que ostentamos las personas que somos sujetos de Derecho. Las culturas jurídicas históricas o vigentes, a salvo de algunos exóticos episodios, nunca han reconocido a plantas o animales el carácter de sujetos. En nuestro ordenamiento jurídico podemos decir que esto resulta ontológicamente imposible.

Ello no obstante, como recientemente han expuesto BELLVER y CATALA, las tesis que defienden la conveniencia de un estatuto jurídico para los animales están cada vez más presentes en nuestra sociedad. Quizá convenga recordar que son plurales los fundamentos filosóficos de tales propuestas y que carecen de relevancia práctica en la esfera jurídica. Por ejemplo, los denominados liberacionistas, que constituyen el grupo más conocido, tienen en el profesor Peter SINGER a uno de los más distinguidos intelectuales que propugna la subjetividad jurídica de los animales. "El movimiento de liberación que él encabeza parte de la necesidad de ampliar los horizontes morales: después de luchar por los derechos de los esclavos, de las mujeres, de los negros, de los homosexuales, tenemos ahora que dar el salto para lograr la liberación de los seres no humanos, reconociéndolos como miembros de nuestra comunidad moral"<sup>33</sup>.

Estos criterios filosóficos y morales merecen el máximo respeto<sup>34</sup>, pero hay que recordar que cualquier objetivo de protección de los seres vivos no humanos, incluso los más radicales, puede conseguirse perfectamente sin necesidad de acudir al absurdo de reconocerles subjetividad jurídica<sup>35</sup>.

Un asunto que nada tiene que ver con la protección ambiental, en sentido estricto, es la legislación que trata de prevenir los sufrimientos de los animales domésticos y de los destinados al consumo humano. Es evidente que ello responde a nobles sentimientos que manifiestan un nivel de desarrollo civilizatorio elevado. Pero es igualmente palmario que el mantenimiento de los parámetros de la biosfera, objeto principal del Derecho ambiental, nada tiene que ver con este tipo de normativas.

---

32. Véase la STC 170/1989, de 19 de octubre, asunto Parque Cuenca Alta del Manzanares, especialmente el F.J. 8º.

33. V. BELLVER CAPELLA y A.H. CATALA BAS, *El estatuto ético-jurídico de los animales. Revisión de la legislación española*, Revista General de Derecho, núms. 589-90, 1993, págs. 9635 y 9636.

34. Sobre este tema son muy interesantes los libros de C.D. STONE, *Earth and other ethics*, Harper & Row, Publishers, Nueva York, 1987; y B. DEVALL y G. SESSIONS, *Deep Ecology*, Peregrine Smith Books, Salt Lake City, 1985.

35. Véase M. MIDGLEY, *Towards a more humane view of the beasts?*, en la obra colectiva *The Environment in Question*, dirigida por D.E. COOPER & J.A. PALMER, Routledge, Londres y Nueva York, 1992, págs. 28 y ss.

En conclusión, creo que pueden avanzarse las siguientes conceptualizaciones.

El Derecho ambiental no es el conjunto de leyes que regulan la política ambiental, sino el conjunto de principios y leyes que definen la posición jurídica del ciudadano ante el Medio ambiente<sup>36</sup>.

El derecho al medio ambiente adecuado es el derecho a usar y disfrutar de una biosfera con determinados parámetros físicos y biológicos de modo que pueda desarrollarse con la máxima plenitud nuestra persona.

## D) Contenido

### a) Uso y disfrute de los bienes ambientales

Podemos considerar bienes ambientales el aire, el agua y el suelo, incluyendo los animales y las plantas. Los derechos de propiedad o de otra clase que se han otorgado por el ordenamiento sobre estos específicos bienes están excluidos teóricamente de actuaciones que puedan alterar las condiciones fundamentales de la biosfera, ya que esta parte no susceptible de ser utilizada de forma contraria al interés general de la sociedad. Ahora bien, esta limitación no es una más de las que convencionalmente la sociedad establece, ya que cabalmente la parte del bien que puede considerarse bien ambiental no puede estar a la disposición de los particulares. En definitiva, los bienes de repercusión ambiental teóricamente han de considerarse compuestos de dos partes; la ordinaria, susceptible del derecho de propiedad y del uso y disfrute inherente a él y sus derivados; y la ambiental, excluida del tráfico jurídico. No cabe pues un uso legítimo de los bienes por parte de su propietario contrario al medio ambiente, dado que ese apartado del mismo está excluido del ejercicio de derechos individuales que lo perjudiquen.

Aquellos bienes ambientales susceptibles de ser objeto de propiedad privada, suelo, animales y plantas, fundamentalmente, tienen además otro límite bien conocido desde antiguo en el derecho de propiedad: el *ius usus inoqui*. Como señala LACRUZ, de la función social de la propiedad cabe deducir, como regla general, que el dueño no puede impedir la utilización inocua por otro de sus bienes inmuebles, " ha de tratarse de imisiones que no vulnere la esfera personal del dueño, que le sean totalmente indiferentes e incluso puedan favorecerle, y cuya prohibición aparecería como mera manifestación antisocial del sentido absoluto del dominio",<sup>37</sup> prohibida por el artículo 7.2 del Código Civil. Esta concepción se halla perfectamente determinada en el Código Civil suizo y también en la Ley 17 del Fuero Nuevo de Navarra que habilita expresamente el uso inocuo de la propiedad ajena<sup>38</sup>. Esto

36. J. JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, 1995, págs. 121 a 187, hace una exposición amplia de las tesis de gran cantidad de autores sobre el concepto de Derecho ambiental. La posición que aquí se defiende, aun no siendo contraria radicalmente a todas ellas, debo reconocer que no resulta coincidente con ninguna.

37. J.L. LACRUZ BERDEJO, *Elementos de Derecho Civil*, Tomo III, vol. 1º, Barcelona 1990, pág. 341.

38. El texto de esta Ley es el siguiente: "Los derechos pueden ejercitarse libremente sin más limitaciones que las exigidas por su naturaleza, la buena fe, las rectas costumbres y el uso inocuo por otras personas; y las impuestas por prohibición expresa de la Ley."

Por cierto, que en el *Anteproyecto de Ley de Medio Ambiente de Euskadi*, Vitoria, 1994, se contempla este tipo de uso con el siguiente texto, en su artículo 7º: Los ciudadanos tienen el derecho a disfrutar de la Naturaleza sin fines económicos, siempre que el disfrute resulte compatible con los intereses públicos y privados concurrentes".

tiene importancia para ciertos usos como paseos, contemplaciones, filmaciones, extracción de algunos frutos silvestres sin valor económico (setas o plantas medicinales), práctica del montañismo y otras actividades frecuentes en un número cada vez mayor de ciudadanos que necesitan ese contacto periódico con la Naturaleza.

El uso de los bienes ambientales es el núcleo esencial del derecho.

No es, pues, un derecho de naturaleza fundamentalmente prestacional, como entiende la mayor parte de la doctrina española, ya que la idea de derecho a usar de los bienes ambientales precede lógicamente y cronológicamente a la propia existencia de la Administración; aunque el papel de la Administración en la tutela y eficacia de éste, como en otros derechos, sea muy importante, y aun capital. Incluso DELGADO PIQUERAS, que expresamente rechaza la idea del carácter exclusivamente prestacional de este derecho, cae en una posible incongruencia cuando se acerca a su contenido y dice que "no debe ser entendido como el derecho a disfrutar de un ambiente ideal, sino como el derecho a que éste sea preservado, protegido de su deterioro y en su caso mejorado en el momento y lugar concreto en que se manifieste una situación de degradación efectiva."<sup>39</sup> Aunque no lo cita expresamente, es evidente que en el otro polo del par conceptual derecho-deber se hallan los Poderes públicos, especialmente la Administración. Sin embargo, JORDANO FRAGA parece que supera tímidamente esta paradoja argumental que se da en la todavía doctrina minoritaria, cuando defiende que nos hallamos ante un derecho de disfrute susceptible de posesión y de tutela interdictal<sup>40</sup>.

El rasgo más característico de los bienes ambientales es que su uso y disfrute pueden realizarse en común, sin quebranto de su integridad y sin menoscabo del contenido de lo individualmente utilizado: el uso no es excluyente. De ahí se deriva su resistencia al régimen de la propiedad privada.

## **b) El Medio ambiente como objeto de la actividad administrativa**

La protección ambiental requiere de un esfuerzo individual que no puede ser suplido por otras instancias. El individuo humano ha de acostumbrarse a adquirir el máximo de calidad de vida sin alterar sustancialmente los parámetros de la biosfera. Por un lado, hay una reflexión desde el principio de igualdad, reconocido en textos internacionales y nacionales, que exige que nuestro uso y disfrute de los bienes ambientales sea compatible con una utilización de equivalente intensidad por el resto de individuos que pueblan el Planeta en cada momento, y además sea un uso sostenible indefinidamente, de modo que no se perjudiquen los intereses y derechos de las futuras generaciones. Por otro lado, el principio democrático de organización de los gobiernos, generalmente aceptado, exige un amplio margen de libertad y de responsabilidad para cada una de las personas en el ejercicio de sus derechos. Lo cual da lugar a abusos inherentes a las mínimas pero reales conductas antisociales que un régimen de libertades permite.

En consecuencia, el mantenimiento de los parámetros de la biosfera es responsabilidad individual, pero también colectiva. Es evidente, a pesar de lo dicho, que sólo una correcta acción preventiva y correctora llevada a cabo por el conjunto de la sociedad es capaz de

---

39. En *Régimen jurídico del derecho constitucional al Medio ambiente*, REDC, nº. 38, 1993, págs 54 y 56..

40. J. JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, 1995, págs 500 y ss.

definir una verdadera política ambiental. Y este primordial compromiso colectivo se canaliza principalmente a través de la actuación de los poderes públicos. Poderes públicos que conocen todos los escalones de responsabilidad ambiental, desde el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente hasta las competencias ordinarias sobre esta misma materia que tienen los municipios. Además de ellos, los órganos legislativos y los judiciales son igualmente responsables de la aplicación de la política ambiental. Así viene a establecerlo nuestra Constitución en el art. 45.2 cuando señala que los Poderes públicos, sin distinción de clase o nivel, velarán por el Medio ambiente. Hay, pues, un mandato constitucional inequívoco a este respecto que atribuye especialmente a las Administraciones públicas amplias responsabilidades ambientales.

Pero en los textos internacionales también aparece claro que el esfuerzo colectivo para la preservación del Medio Ambiente debe hacerse por vía de la intervención institucional. Así, el Principio 17 de la Declaración de Estocolmo encomienda a los Estados que establezcan instituciones adecuadas para la gestión y control del Medio ambiente. La Declaración de Río también exige que los Estados promulguen leyes eficaces para proteger el Medio ambiente (Ppio. 11), para regular la responsabilidad por daños ambientales (Ppio.13), y practicar políticas preventivas (Ppio.15) y evaluar el impacto ambiental de cualquier actividad que incida negativamente en el Medio ambiente (Ppio.17). Y en el documento complementario, denominado Agenda 21, se establece un amplio catálogo de objetivos e instrumentos para conseguirlos, de los que van a ser protagonistas fundamentales las estructuras gubernamentales. Aunque no las únicas, pues se prevé una amplia participación de las Organizaciones No Gubernamentales y de otros colectivos en la Sección III.

Además, por ejemplo, el Tratado de la Unión Europea también atribuye a las Instituciones comunitarias responsabilidades ambientales:

*La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente de la misma, y en el principio de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad (Art.130.R.2,p.1º).*

Del mismo modo si acudimos a los Estatutos de Autonomía, la Ley de Bases del Régimen Local, y a la propia legislación sectorial veremos que las Administraciones Públicas tienen un encargo insoslayable cual es la preservación del Medio ambiente, cada una en el ámbito de sus competencias.

Utilizando una fórmula clásica podemos decir que todas las Administraciones públicas están legalmente impelidas a la creación y funcionamiento de un servicio público ambiental. Al elenco de responsabilidades que tenía la Administración, y generalmente reconocidas por la legislación desde hace muchos años, hay que añadir esta otra que es nueva porque, aunque se proyecte sobre objetos en los que la Administración ya ejercía alguna tutela, la perspectiva ha cambiado radicalmente. La óptica desarrollista o de beneficio económico puramente cuantitativo ha sido sustituida por la de protección para el desarrollo sostenible, en la cual la rentabilidad económica queda supeditada ahora a que la utilización del recurso pueda hacerse sin menoscabo de las necesidades de futuras generaciones.

Una errónea comprensión, como venimos defendiendo, que se ha hecho sobre el derecho al medio ambiente adecuado es la que proviene de confundir éste con el derecho a la prestación del servicio administrativo ambiental. Según esto, no hay más tutela ambiental

que la que legalmente podemos exigir que haga la Administración pública. Y ello es incorrecto porque el derecho de cada ciudadano sobre el Medio ambiente no se proyecta sobre la Administración exclusivamente, en una relación bilateral. El derecho al Medio ambiente adecuado es un derecho que se ejerce frente a todos (*erga omnes*), que se ejerce por cada uno frente a todas las personas físicas o jurídicas e instituciones. Nunca, pues, el derecho al Medio ambiente adecuado se agota en la posición del administrado frente a una Administración obligada a la prestación del servicio público ambiental.

Recordado lo anterior, hay que señalar que la Ley impone a las Administraciones públicas algunas obligaciones que vamos a intentar sistematizar a continuación. Son obligaciones que sitúan al otro lado del binomio al ciudadano en una posición de derecho frente a la Administración. Ello quiere decir que el cumplimiento de tales prescripciones legales puede ser exigida por los administrados, pudiendo impetrarse la tutela judicial si fuera necesario, aunque ya es conocida la debilidad de de nuestro sistema judicial frente a la inactividad de la Administración.

## 1. El establecimiento de estándares

La primera responsabilidad que asume la Administración respecto de su obligación de tutelar el Medio ambiente, estableciendo un régimen jurídico para su uso que incluya la fijación límites cuantitativos y cualitativos a las emisiones o vertidos. Así ocurre con los límites de emisión o de inmisión a la atmósfera, con los límites de los vertidos a las aguas terrestres o marítimas o con los pesticidas o fertilizantes utilizados en agricultura. La fijación de estos límites suele ir acompañada de la determinación de los métodos analíticos correspondientes, ya que de ello depende el que puedan tenerse datos homogéneos que puedan contrastarse.

La fijación de estos límites se prorroga también a la determinación de las especies animales y vegetales protegidas y a las medidas que se exigen cumplir en orden a su preservación. Finalmente, también se fijan características de calidad de combustibles o de otras materias primas, así como se imponen los niveles tecnológicos adecuados para la prevención o reducción de la polución<sup>41</sup>.

Actualmente hay ocasiones en que, por influencia anglosajona, por estándares también se entiende niveles de protección y métodos de aplicación. En realidad, cada vez que la Administración ejerce su potestad reglamentaria para proteger el medio ambiente, incluso cuando establece estructuras organizativas a su servicio, puede decirse globalmente que nos hallamos ante definiciones de niveles de protección y de modelos de aplicación. Determinando estándares, en sentido amplio, por tanto.

En el plano de las fuentes, las más frecuentes son los Reglamentos y Directivas comunitarias, y los Decretos, Ordenes, e incluso Instrucciones, sin descartar las Ordenanzas en el ámbito local. Hay también supuestos en los que la propia Ley sectorial fija estándares, aunque ello es menos frecuente y poco conveniente en los casos donde se necesita una cierta flexibilidad para adaptarse a las nuevas circunstancias ambientales o a los nuevos hallazgos científicos. En otras ocasiones el legislador congela la posible actuación administrativa para garantizar una mayor protección.

---

41. R. MARTIN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, 1991, págs. 114 a 116.

## **2. El control de la polución y la protección de las especies.**

Consustancial a lo señalado en el número anterior es que la Administración tenga los servicios de control necesarios para que quede garantizado el respeto a los estándares establecidos. La forma más habitual que se utiliza es el sometimiento a licencia o autorización de las actividades que puedan tener un contenido perturbador para el Medio ambiente. El control puede requerir de inspecciones, que deben tener una previa habilitación legal, y de ellas puede derivarse una eventual sanción, así como la toma de las medidas cautelares y de restauración que sean pertinentes.

El control de la atmósfera se realiza por un Servicio coordinado de titularidad de varias Administraciones; el de los cauces fluviales por las Confederaciones hidrográficas; el de los vertidos marinos por los servicios de Costas; los residuos urbanos y el agua potable por los Municipios; las emisiones de los vehículos por los Departamentos de Industria, etcétera.

Todas las Administraciones públicas, por otro lado, dentro de sus respectivas competencias, tienen funciones de tutela de las especies animales o vegetales. Generalmente los Departamentos de Agricultura son los que asumen estas responsabilidades.

## **3. El Servicio público ambiental**

Otra de las obligaciones que por disposición de la Ley compete a las Administraciones públicas es el mantenimiento de un determinado servicio ambiental de carácter prestacional. Con carácter genérico la Ley de Bases del Régimen Local lo exige en los Municipios de más de 20.000 habitantes, pero es la legislación sectorial la que los instituye propiamente.

El servicio de recogida de basuras, el de tratamiento de los residuos tóxicos y peligrosos, el servicio de abastecimiento de agua potable son ejemplos de servicios ambientales que la Administración está obligada a prestar y que el ciudadano tiene derecho a recibir. Generalmente lo hace en régimen de monopolio y con carácter obligatorio, por lo que el mal funcionamiento lleva aparejada una responsabilidad administrativa, civil y política muy grande.

## **4. La información**

Se ha insistido mucho en el papel de la información administrativa en materia ambiental, y efectivamente su importancia es capital. No puede haber ejercicio de un derecho como el que analizamos si quien tiene la mayoría de los datos disponibles sobre el Medio ambiente no los pone en conocimiento de los interesados, que en esta materia son todos los ciudadanos. En realidad, no estamos ante una institución novedosa ya que es un trasunto del genérico deber que tiene la Administración de informar a los interesados, aunque adaptada a las circunstancias derivadas de lo que es la política ambiental.

El Principio 10º de la Declaración de Río señala que toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, constituyendo un ejemplo claro de la validez universal de este derecho a la información ambiental. La CEE aprobó en 1990 una Directiva sobre el particular imponiendo a los países miembros una concepción avanzada<sup>42</sup>. Así, el Profesor MARTIN MATEO entiende que, de acuerdo con esa Directiva, "el derecho a la información ambiental, aunque materialmente de carácter instrumental, formalmente constituye un derecho sustantivo de titularidad colectiva genéricamente atribuido a todas las personas que deseen ejercitarlo que no están

---

42. Directiva 90/313/CEE, DO L 158/50, de 23 de marzo de 1990.

obligadas a probar un interés determinado<sup>43</sup>. Por tratarse de un derecho subjetivo, es quizás en este punto donde con mayor plenitud se aprecia la naturaleza y perfil del derecho al Medio ambiente adecuado que vengo sosteniendo.

Tanto del artículo 45 de la Constitución como del 105. b)<sup>44</sup> de la misma puede deducirse esta obligación de la Administración. El art. 129.A) n<sup>o</sup>1 b) del Tratado de la UE habilita a la Comunidad para realizar acciones tendentes a garantizar una información adecuada a los consumidores, que resulta aplicable también al Medio ambiente. La nueva Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC), por su parte, en su artículo 37.1 dispone:

*Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a expedientes terminados en la fecha de la solicitud.*

Después de una gran controversia, se ha aprobado finalmente la trasposición de la Directiva mediante la Ley 38/1995, de 12 de diciembre.

## 5. La participación

Una de las máximas del Estado social y de la Administración pública moderna es la incorporación de la iniciativa y creatividad de los ciudadanos a los procesos decisorios de la Administración.<sup>45</sup> Suele enfatizarse la conveniencia de la participación ciudadana en los procedimientos de repercusión ambiental. Sin embargo, sus especificidades no llegan a cualificar de una manera sobresaliente respecto de otras ramas de la actividad administrativa. Piénsese en la Administración educativa o la sanitaria, por ejemplo.

La participación se canaliza a través de dos sistemas:

a) Participación de personas o colectivos en los procedimientos con incidencia ambiental, cuyo ejemplo paradigmático es el que se contiene en la normativa de Estudios de Impacto Ambiental<sup>46</sup>.

b) Participación de personas y colectivos en órganos de carácter consultivo.

Especial interés tienen en este último supuesto los denominados Núcleos de Intervención participativa (NIP) todavía en fase experimental<sup>47</sup>.

---

43. En su obra *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, cit., págs 188 y 199.

44. "La ley regulará:

.....

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

45. La bibliografía sobre el particular es amplísima. Véase R.MARTIN MATEO, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, cit., págs 17 a 35.

46. J. JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, 1995, págs187 a 254, estudia pormenorizadamente los instrumentos de participación en cada uno los procedimientos administrativos significados ambientalmente con una introducción notable sobre la teoría general de la participación en la Administración pública..

47. E. RUIZ VIEYTEZ, *El derecho al ambiente como derecho de participación*, San Sebastián, 1993, centra el contenido del derecho al ambiente adecuado en la participación, realizando una exploración notable sobre el particular, págs. 97 a 309.

Los profesores KISS y SHELDON entienden que este es uno de los contenidos básicos del derecho al Medio ambiente adecuado:

*The participation of citizens in concrete cases of environmental conservation is the true realization of the right to environment: it permits them to exercise not only the rights of which they are beneficiaries, but also, at least in part, the obligations which are imposed upon them in this domain*<sup>48</sup>.

## 6. El Fomento

Suele entenderse en la doctrina clásica por fomento a la actividad que trata de estimular conductas de los particulares que se consideran socialmente beneficiosas, sin aplicar ningún tipo de medidas coercitivas, buscando la voluntaria colaboración del ciudadano.

En materia ambiental ésta es una de las técnicas de mejores resultados, muy congruente con las nuevas tendencias de ejercicio del poder que buscan más la voluntaria colaboración ciudadana que la autoridad impuesta. Las técnicas más utilizadas son:

a) La subvención. Tanto la UE como las Administraciones españolas tienen establecidos distintos tipos de ayudas financieras para las industrias que contribuyan a mejorar el Medio ambiente.

b) Medidas fiscales. Suelen ser tanto exenciones tributarias como impuestos con finalidad de evitar ciertas conductas, conocidos como extrafiscales. A veces pueden perseguir simplemente el costear una parte o la totalidad de las tareas o instalaciones de depuración (tasas de vertido).

c) Etiquetado de productos: las ecoetiquetas. Anuncian al consumidor la idoneidad ambiental del producto, por su origen o por su ulterior reciclaje. La Administración, en este caso, bien directamente o a través de otras entidades se reserva la determinación de los productos susceptibles de llevar la etiqueta, sus características ecológicas, el diseño del logotipo, y la autorización a la empresa correspondiente para utilizarlo en la comercialización de sus productos. El consumidor ha de estar bien informado de las diferentes ecoetiquetas que existen oficialmente para poder distinguir las de los meros reclamos publicitarios<sup>49</sup>.

d) Premios. Las Administraciones públicas suelen convocar periódicamente la concesión de premios y distinciones para empresas o personas que se han distinguido por su contribución a la mejora del Medio ambiente.

e) Las ecoauditorías. El reciente Reglamento de la CEE, 1836/93, establece con carácter voluntario para las industrias la realización de una auditoría sobre los aspectos de relevancia ambiental de sus procesos, con vocación de que la publicidad de la misma pueda favorecer el consumo de sus productos. Es una técnica que incide directamente en las reglas de juego del mercado, lo cual se acude en la confianza de que es mejor estímulo para las empresas que la norma imperativa. Cuando se da el caso de que la legislación ambiental exige la ecoauditoría, supuesto de los residuos tóxicos y peligrosos, no nos hallamos ante un instrumento de fomento, sino ante una técnica de control inscribible entre las conocidas actividades de policía de la Administración.<sup>50</sup>

---

48. A. KISS & D. SHELDON, *International Environmental Law*, Londres, 1991, pág. 26.

49. Véase R. MARTIN MATEO, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, cit., págs. 37 a 100.

50. Véase R. MARTIN MATEO, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, cit., págs. 101 a 161.