

LA FUNCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL: ALCANCE Y DIFICULTADES PARA SU CONTROL JURISDICCIONAL^(*)

MARÍA ZAMBONINO PULITO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. — II. LA DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL. 1. El objeto de la actividad administrativa: el concepto de medio ambiente. 2. El contenido de la actividad administrativa: la utilización racional del ambiente. 3. El fin de la actividad de fines de la actividad administrativa. A) La dualidad administrativa previstas para prevenir y proteger el medio ambiente. — III. LAS DEFICIENCIAS DEL SISTEMA DE CONTROL JURISDICCIONAL. 1. La legitimación para el ejercicio del derecho de defensa: A) Planteamiento. B) La problemática general de la legitimación para hacer valer el derecho al medio ambiente adecuado. 2. La defensa frente a la inactividad de la Administración en materia ambiental. 3. Efectos de la activación de los medios de defensa. La suspensión de la ejecución del acto: el interés ambiental como prevalente. — IV. CONCLUSIÓN. — V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Reducir, eliminar y prevenir la lesión al medio ambiente en todas sus modalidades son tareas que desde la perspectiva nacional, comunitaria e internacional se encomiendan al poder ejecutivo, concretamente a la Administración pública⁽¹⁾. Ello supone una clara "adminis-

(*) Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación "Las nuevas perspectivas del Derecho Administrativo" -PB-98-0570-, subvencionado por el Ministerio de Educación y Cultura.

(1) Los orígenes del Derecho ambiental suelen situarse, a nivel universal, al tiempo del surgimiento de la preocupación por la calidad de vida, que comenzará a sentirse a raíz de los movimientos ecologistas de la década de los 60, y que dará lugar a la declaración, en 1970, del "Año europeo de la conservación de la naturaleza". Será sin embargo, la Conferencia de las Naciones Unidas de Estocolmo en 1972 la que dará el actual impulso al Derecho Ambiental, constituyendo la primera gran iniciativa de la ONU de la que nace el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA) y que culminará en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992. Anteriores son, sin embargo, las fechas en la que

trativización" de la materia⁽²⁾, una consideración del ambiente como función pública⁽³⁾, y que entronca directamente con nuestra Norma Fundamental. La complejidad de las tareas anteriormente mencionadas es no obstante manifiesta, y aunque desde mi punto de vista, se mantiene en la actualidad, tal complejidad se ve minorizada tanto por el perfeccionamiento que de las medidas previstas para dar cobertura a la actuación administrativa se ha llevado a cabo, como por las especialidades propias del régimen de protección previstos para cada uno de los sistemas ambientales que contienen medidas suficientes para hacer más eficaz, —al menos, facilitan la eficacia—, tal protección.

En efecto, a las dificultades relativas al carácter complejo y multidisciplinar que tienen las cuestiones relativas al ambiente y que hacen que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico⁽⁴⁾, a la diversidad de reglamentaciones, al alto coste de las medidas de protección necesarias, a su compatibilización con el desarrollo económico o a la configuración de un sistema de protección eficaz de los bienes ambientales⁽⁵⁾, se intenta hacer frente desde las instancias más variadas, y asistimos a un proceso de intensificación de las medidas de control propuestas desde el ordenamiento jurídico. La intervención del poder público en la protección del medio ambiente alcanza todo su significado desde el momento en el que se comprende a éste como un medio limitado, vulnerable, y por ello necesitado de tal protección y en consecuencia se abre el proceso de administrativización de la protección y lucha contra su degradación, que cobra en nuestros días unas dimensiones seguramente insospechadas —y con certeza poco conocidas y estudiadas—, ya que cada vez más se va

la preocupación por el medio marino tiene su reflejo a nivel normativo, que se sitúan en el Acuerdo de Londres de 1954 sobre contaminación del mar por hidrocarburos por lo que puede afirmarse que el Derecho ambiental del mar tiene un origen anterior a la preocupación generalizada por el medio ambiente, pudiéndose considerar pionero en el ordenamiento jurídico.

(2) Sigo la terminología empleada por PAREJO ALFONSO, L., "El medio ambiente", p. 599.

(3) Así lo ha entendido tempranamente la doctrina que ha tratado el tema. Es en este sentido de obligada referencia el trabajo de ESCRIBANO COLLADO, P. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., "El medio ambiente como función administrativa", p. 367. Pueden también verse al respecto MORELL OCAÑA, L., "Reflexiones sobre la ordenación del medio ambiente", pp. 13 ss; PÉREZ MORENO, A., "Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho Ambiental", p. 2773. En esta línea también se sitúa la jurisprudencia, *vid.*, SSTs 30 abril y 7 noviembre 1990.

(4) STC 64/1982, de 4 de noviembre.

(5) Por todos, ESCRIBANO COLLADO, P. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., "El medio ambiente como función administrativa", pp. 369 y 370; MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas I*, p. 557; MORELL OCAÑA, "Reflexiones sobre la ordenación del medio ambiente", pp. 13 ss.

ampliando el elenco de potestades brindadas a la Administración para preservar el ambiente. Este reconocimiento de potestades administrativas se hace desde el ordenamiento jurídico-administrativo, cuya relevancia en la génesis y el posterior perfeccionamiento de los mecanismos jurídicos de protección ambiental resulta incuestionable.

El sistema se cerraría si también incluyera el pleno control del ejercicio de dichas potestades por quien tiene encomendado ese papel fundamental en la protección ambiental, por la Administración. Y dicho control forzosamente, en nuestro Estado social y de Derecho, debiera llevarse a cabo por los Tribunales. Analizar si efectivamente existen auténticos mecanismos que permitan el pleno control jurisdiccional es el objeto de las reflexiones que se realizan en las siguientes páginas. Tal análisis pasa, necesariamente, por la caracterización de la función pública encomendada a la Administración, porque, según ha de advertirse desde este momento, la tutela jurisdiccional diseñada en la actualidad para controlar que la Administración cumple sus obligaciones, parte de la consideración de estas como "prestaciones concretas" debidas a sujetos determinados. Como a continuación expongo, el carácter concreto —porque concretos son sus perfiles, diseñados desde la propia Constitución— de la función pública ambiental, y por ende de las obligaciones y deberes que ésta comporta, resulta un dato claramente extraíble de nuestro ordenamiento. Otra cuestión será, como posteriormente analizaré, que otros requisitos exigidos por la reciente reforma jurisdiccional hagan posible el control de los supuestos en los que la Administración no cumple con los contenidos de la función pública a ella encomendada.

II. LA DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

Sentado el carácter de función pública de la protección del ambiente, debe pensarse en el alcance de la misma, debe pensarse en los límites y el contenido de la actividad administrativa encaminada a dar efectividad a dicha función. El proceso de búsqueda ha de iniciarse en la Carta Magna, desde la cual pueden vislumbrarse ya criterios suficientes para la delimitación de la actividad que nos ocupa, más concretamente para la aprehensión de su objeto material, del contenido de la misma y del fin a que irá dirigida⁽⁶⁾. Por sí todo ello no

(6) Sobre todo ello he profundizado en el trabajo *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001. Las reflexiones que en estas páginas se vierten son una síntesis del estudio contenido en dicho trabajo, por lo que, para una mayor profundización, a éste me remito.

fuera suficiente, la propia Constitución otorga naturaleza de mandato a dicha función, debiendo buscarse pues en el art. 45 CE, la cobertura, al más alto nivel normativo, de las potestades administrativas que van al propio tiempo a legitimar la actividad de la Administración dirigida a proteger el ambiente⁽⁷⁾. A partir de ahí el resto del ordenamiento jurídico, al que en virtud de lo dispuesto en el art. 9 CE ha de sujetarse la Administración en cuanto que poder público, culminará la operación atribuyendo las potestades administrativas necesarias para dar cumplimiento al mandato contenido en el art. 45 CE, potestades que como tales tienen un doble componente, pues por una parte posicionean a la Administración en una situación jurídica activa, como titular de las mismas, pero por otra, dado su carácter de deber, la colocan en sujeto obligado a ejercitarlas, lo que supondrá en muchos casos la necesidad de llevar a cabo una actuación positiva en aras a la protección ambiental, y como consecuencia, el carácter más que cuestionable de la pasividad de la Administración ante irregularidades que lesionen o puedan lesionar el medio.

1. El objeto de la actividad administrativa: el concepto de medio ambiente

El medio ambiente a que hace referencia la Constitución, desde el punto de vista jurídico presenta no pocos problemas de definición⁽⁸⁾. Tomando como referencia la mención que al medio ambiente se hace en el art. 45 CE, debe convenirse en que ya el propio constituyente partía de un significado al menos semántico del ambiente existente en la conciencia social. A ello ha de añadirse que el ordenamiento jurídico preconstitucional alude al medio ambiente en diversas ocasiones, por lo que puede afirmarse igualmente la existencia de un concepto jurídico, aun de difícil discernimiento, con anterioridad a la Constitución.

Más allá del concepto semántico o metajurídico del medio ambiente, y partiendo de la existencia de un concepto jurídico, aunque impreciso, de medio ambiente incluso anterior a la Constitución, debe señalarse

(7) "El artículo 45 CE, no se limita a señalar que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, e imponer el deber de conservarlo, sino que obliga a los Poderes Públicos a proteger el medio ambiente. El medio ambiente es un bien jurídicamente protegido: de ahí que la Constitución Española contemple la necesidad de que la Administración Pública intervenga. El artículo 45 CE está redactado en términos de generalidad, pero tal precepto es el arranque del ejercicio de las potestades administrativas" (SSTS 26 octubre, 8 y 10 noviembre 1995).

(8) Las dificultades para definirlo han sido puestas de relieve por la Jurisprudencia, constitucional y contencioso-administrativa españolas (por todas, STC 102/1995, de 26 de junio y STS 26 junio 1989, respectivamente). En lo que a la doctrina respecta, *vid.* todas las citas que a continuación se recogen.

larse como primera nota que va a contribuir a las dificultades para su definición la de que se trata de un concepto jurídico indeterminado, que en cualquier caso habrá de concretarse en el momento de la aplicación de la norma⁽⁹⁾. Puede no obstante hacerse un intento de acotamiento de sus límites, a este esfuerzo ha contribuido tanto la doctrina como la Jurisprudencia constitucional. Ésta última ha manejado un concepto amplio del término, muy especialmente la STC 102/1995⁽¹⁰⁾, línea en la que también pueden verse ciertas posturas doctrinales⁽¹¹⁾, entendiéndose el ambiente como el conjunto de todos los elementos del medio sobre el que se asienta el hombre, naturales o no: conservación de la naturaleza, patrimonio cultural, calidad de vida, ordenación del territorio, etc. La mayoría de la doctrina, sin embargo, concibe el ambiente en un sentido más restrictivo, en el entendimiento de que el medio ambiente, como concepto jurídico, comprende los recursos naturales básicos —agua y aire, la biosfera, pues, en sentido estricto—, y excluye otras acepciones que tienen en cuenta objetivos socioeconómicos, políticos o culturales e igualmente, el medio urbano, el medio creado por el hombre⁽¹²⁾.

Entiendo no obstante que habrá de estarse a la normativa reguladora de cada sistema ambiental, pues ésta, da trato diverso y comprende un concepto de medio ambiente cuyos límites son variables respecto a las demás⁽¹³⁾. El objeto de la protección jurídica aportada por las normas para prevenir y reparar el ambiente es diverso según el

(9) Sujeto, igualmente, a control jurisdiccional.

(10) Deben citarse en este contexto las SSTC 144/1985, 227/1988, STC 25/1989, 66/1991, 147/1991, 243/1993, 36/1994.

(11) Entienden este concepto inserto en el art. 45 CE PAREJO ALFONSO, L., "El medio ambiente", p. 583; MORELL OCAÑA, "Reflexiones sobre la ordenación del medio ambiente", p. 35; VELASCO CABALLERO, F., "El Medio Ambiente en la Constitución...", p. 78; MUÑOZ MACHADO, S. "La distribución de competencias...", p. 367. Este último autor, sin embargo, entiende que a diferencia del art. 45, los arts. 148 y 149 CE, en sede de distribución de competencias, incorporan un concepto restringido de medio ambiente.

(12) Encabeza esta posición MARTÍN MATEO, R., quien la mantiene en diversos trabajos: "El delito ambiental. Reflexiones desde el Derecho administrativo", pp., 1033 ss.; *Tratado de Derecho Ambiental*, I, pp. 85 y 86. "Ambiente y recursos naturales. El sistema institucional", p. 14. En sentido similar LÓPEZ RAMÓN, "Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente", p. 39; RUIZ ROBLEDO, A., "Un componente especial de la Constitución Económica...", pp. 38 ss.; DELGADO PIQUERAS, "Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente", p. 63; LOPERENA ROTA, *El derecho al medio ambiente adecuado*, p. 97.

(13) En el caso del medio marino, *vg.*, se maneja un concepto amplio. Pueden verse, el art. 1.4 CONUDMAR; el Convenio de Londres para la prevención de la contaminación del mar por vertidos de desechos y otras materias de 1972; el Convenio de Oslo para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques de 1972; el Convenio de París para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, de 1974. En la normativa interna, la Orden de 26 de mayo de 1976, sobre prevención de la contaminación marina por vertidos desde buques o el Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo, por el que se establece la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar.

sector, y vendrá determinado por el conjunto de bienes que en cada caso se especifique. En algunos supuestos, además, la titularidad pública de los diversos bienes que pueden integrar el ambiente —aire, aguas continentales⁽¹⁴⁾—, incluso por imperativo constitucional —zona marítimo-terrestre, playas, mar territorial y los recursos naturales de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental⁽¹⁵⁾—, va a comportar un régimen reforzado de protección, pues por una parte los bienes anteriormente relacionados quedan excluidos del tráfico jurídico privado y se someten al intenso régimen de protección del dominio público, y, por otra, su titularidad corresponde a la Administración Pública estando ésta además llamada que deberá ejercitar todas las potestades inherentes a dicho demanio⁽¹⁶⁾.

2. El contenido de la actividad administrativa: la utilización racional del ambiente

Desde la propia Constitución va a quedar definido el contenido de la función pública ambiental: "la utilización racional de todos los recursos naturales", contenido que va inescindiblemente ligado a la protección y mejora de la calidad de vida, que entiendo en este sentido como un componente de la actividad administrativa y no como el fin de la misma, pues a mi modo de ver el fin es la defensa y restauración del medio ambiente, aspecto al que me referiré con posterioridad. La protección y mejora de la calidad de vida, según la jurisprudencia y la doctrina que he manejado no son, no deben ser, algo diferente a la utilización de los recursos naturales de forma "racional", sino que por el contrario constituyen un condicionante de la forma en que se ha de realizar tal utilización. Ello porque la calidad de vida, lejos de suponer una explotación a toda costa de los recursos naturales, supone una utilización racional, que debe armonizarse con la protección de la naturaleza⁽¹⁷⁾. Superadas las tensiones ambiente/desarro-

(14) Sobre la naturaleza jurídica del aire y el agua como bienes comunes, de titularidad pública, MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, I, pp. 85 y 86.

(15) Respecto de estas últimas la demanialidad no puede predicarse sino de los recursos naturales en ellas existentes pues el art. 132 CE es claro al respecto: "son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental".

(16) Sobre la interrelación de estos títulos y la más reciente Jurisprudencia constitucional, *vid.*, ALONSO GARCÍA, R., LOZANO, B. y PLAZA MARTÍN, C., "El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: problemas competenciales y ultraeficacia protectora", *RAP* núm. 148, 1999, pp. 99 ss.

(17) STC 64/1982, de 4 de noviembre. Esta Sentencia sentó las bases del entendimiento de la relación ambiente/desarrollo. Un comentario puede verse en FERNÁNDEZ-ESPINAR Y LÓPEZ, "El conflicto de intereses entre el medio ambiente...", pp. 253 ss.

llo y admitido plenamente el concepto de desarrollo sostenible, la calidad de vida no se entiende hoy sin sus componentes ambientales, no se entiende desligada del fin último establecido en el art. 45 CE, la protección del medio ambiente⁽¹⁸⁾, y en su consecución, el instrumento determinante va a ser el Derecho, de forma que será al legislador al que corresponda compaginar los intereses jurídicos implicados, en función desde luego no del especial daño que se haga a unos intereses económicos concretos sino a su repercusión en el interés general económico, lo que supone la aplicación del principio de solidaridad y de subordinación de toda la riqueza nacional al interés general⁽¹⁹⁾.

3. El fin de la actividad administrativa: la prevención y la reparación ambiental

A) La dualidad de fines de la actividad administrativa

Es en la actualidad una aseveración claramente admitida que la protección ambiental ha de abordarse desde una doble perspectiva, o

(18) Sobre esta evolución, pueden verse los trabajos de ESCRIBANO COLLADO y LÓPEZ GONZÁLEZ, "El medio ambiente como función administrativa", p. 372; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Derecho, Medio Ambiente y desarrollo", p. 5; FUENTES BODELÓN, *La calidad de vida*; JORDANO FRAGA, J., "Medio ambiente versus Desarrollo..." pp. 723 ss.; MARTÍN MATEO, R., "La calidad de vida como valor jurídico", p. 66 y *Tratado de Derecho Ambiental*, I, pp. 96 ss; MORELL OCAÑA, "Reflexiones sobre la ordenación del medio ambiente", pp. 31 y 32; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "El medio ambiente y la calidad de vida...", p. 48; RUIZ ROBLEDO, A., "Un componente especial de la Constitución Económica...", p. 39. Este entendimiento también se encuentra plenamente admitido en la Jurisprudencia constitucional —por todas SSTS 64/1982, de 4 de noviembre y 102/1995, de 26 de junio— y contencioso-administrativa —SSTS 12 julio 1978, 11 mayo, 7 y 30 noviembre 1990, 26 diciembre 1991, 14 junio 1993—.

(19) Resuelven en virtud de este principio a favor del medio ambiente las SSTS 64/1982 y STC 170/1989, de 19 de octubre. Para las SSTS 66/1991, de 22 de marzo; 227/1991, de 29 de diciembre y 149/1991, de 4 de julio, el desarrollo económico no puede amparar usos que pongan en peligro el medio ambiente. En el seno del Tribunal Supremo, la prevalencia del interés público ambiental frente a un concreto interés de empresa se mantiene de forma constante. Cfr., SSTS 29 diciembre 1989, 7 noviembre 1990, 26 octubre, 8 y 10 noviembre 1995. Pero ello tampoco va a suponer que, en todo caso, la balanza haya de inclinarse por el medio ambiente. La necesidad de compatibilizar el medio ambiente con otros intereses generales, como las obras públicas sería puesta de manifiesto en la STC 73/2000, de 14 de marzo, que resolvería el controvertido caso del embalse de Itoiz. Antes bien, el principio general de primacía del interés ambiental puede verse excepcionado por la confluencia de otros intereses, siempre que se den otros requisitos, como, en los términos empleados por el Auto TC 287/1999, de 30 de noviembre (F.J. 4), que la lesión de los intereses ambientales afecten a un sector económico "de manera directa e inmediata...", fundamental para la economía de la Nación... con posibles perjuicios económicos de muy difícil reparación" (ATC 890/1986), o bien cuando la aplicación de las medidas controvertidas fueren susceptibles "de provocar inmediatamente gravísimos efectos perjudiciales" (ATC 29/1990).

con una finalidad dual, preventiva y represiva⁽²⁰⁾, dualidad que se va a manifestar en una diversidad de principios que informarán todo el ordenamiento ambiental: prevención, restauración y represión, y derivado de los anteriores un cuarto: el principio quien contamina, paga⁽²¹⁾, debiendo contemplarse las relaciones entre dichos principios desde la absoluta preferencia del primero —*melius est prevenire quam reprimere*—, en el intento de evitar la contaminación por anticipado⁽²²⁾.

El juego entre dichos principios implicará la necesidad de intervención administrativa en un doble momento, antes de la producción del daño, para evitarlo, y después, para repararlo. Así y como medidas a tomar con carácter previo a la producción del daño ambiental, han de señalarse las medidas ordenadoras, como la planificación; las de fomento⁽²³⁾, como la articulación de un sistema de apoyo financiero a la iniciativa privada para que se comprometa a colaborar en la conservación; las de carácter disuasorio, especialmente fiscales. Desde la perspectiva reparadora, ante la producción del daño ambiental, funcionarían los principios de restauración y represivo. En cuanto a la actividad restauradora, la cobertura ofrecida a la Administra-

(20) Ambas vertientes han sido contempladas tanto en el texto constitucional (artículo 45.2 CE), como también en el Acta Única Europea (artículo 130 R) y en las Declaraciones de Estocolmo y de Río. En el ámbito del Tribunal Constitucional, por todas, STC 102/1995, de 26 de junio.

(21) Principios contenidos de forma expresa también en el Tratado de la Unión Europea (art. 130 R). Sobre los principios ambientales en la Unión Europea puede consultarse la siguiente bibliografía: ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*; GARCÍA URETA, A., "En busca de la línea divisoria...", pp. 607 ss y "La protección del ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea", pp. 85 ss; LÓPEZ RAMÓN, F., "Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental", pp. 53 ss; LÓPEZ RAMÓN, F., "La política del medio ambiente de la Comunidad Europea...", pp. 499 ss; MARTÍN MATEO, R., "El concepto de ambiente en la CEE", pp. 47 ss; PAREJO ALFONSO, L., "Origen y desarrollo del derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario europeo", pp. 41 ss; PÉREZ SOLA, N., "Instrumentos jurídicos y programas de la política comunitaria de medio ambiente", pp. 65 ss; RUIZ TOMÁS, J., "Ayudas financieras", pp. 107 ss; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D., "La política ambiental comunitaria...", pp. 73 ss; VERCHER NOGUERA, "Aplicación de las directivas comunitarias..."

(22) Razones como el más alto coste de la reparación o la mayor dificultad de la imposición de sanciones a posteriori, que en muchos casos son mínimas —lo que hace rentable el riesgo de su pago por parte del infractor—, llevan indudablemente a esta conclusión. En este sentido el apartado 9 de la Declaración de Nairobi de 1982, del Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente: "es preferible prevenir los daños al medio ambiente que acometer después la engorrosa y cara labor de repararlos".

(23) El principio preventivo servirá de marco al de fomento, según el cual la Administración pública debiera establecer medidas que incentiven la protección del ambiente por los particulares. Al fomento y la expansión, como derivaciones del principio constitucional de preservación a ultranza de un medio ambiente, deben contribuir igualmente todos los poderes públicos (STS 26 junio 1989).

ción para llevarla a cabo por el art. 45 CE justifica la toma por ésta de cualquier medida que, dentro de los límites constituidos por el principio de legalidad y el respeto a los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, tienda a conseguir dicho fin. Se justifica así la utilización de medidas de restauración de forma genérica⁽²⁴⁾, y particularmente la exigencia de que mediante la utilización de la técnica se corrijan situaciones que lesionen el bien constitucionalmente protegido⁽²⁵⁾. Se trataría, por tanto, de un deber constitucional⁽²⁶⁾, que incluso cabría extender, con la debida compatibilización con el principio de quien contamina paga, a la financiación de dicha restauración⁽²⁷⁾.

De la naturaleza descrita de la prevención, restauración y represión como fines de la actividad administrativa deriva su conformación como elementos de dicha actividad⁽²⁸⁾, lo cual a su vez comportará que la actuación administrativa que se separe de dicho fin, del que le asigna el ordenamiento jurídico —a mayor abundamiento la Constitución—, sería ilegal, inválida, por incurrir en "desviación de poder" (art. 63 LPAC).

B) Las formas de la actividad administrativa previstas para prevenir y proteger el medio ambiente

El conjunto de normas, de origen diverso (internacional, comunitario, interno), que regulan las medidas legales encaminadas a prevenir y combatir la contaminación, la lesión ambiental, es lo que denominamos ordenamiento ambiental, Derecho ambiental⁽²⁹⁾. De este con-

(24) STC 64/1982, de 4 de noviembre.

(25) "La habilitación contenida en el art. 45 CE lo es no sólo para establecer medidas preventivas frente a nuevas actividades que puedan incidir negativamente en el medio ambiente, sino también para exigir que mediante la utilización de la técnica, se corrijan situaciones existentes que sean dañosas para dicho bien protegido desde la propia Constitución. Aquello y esto, aparece en la legislación española siguiendo la pauta de las Directivas de la hoy Unión Europea" (SSTS 26 octubre, 8 y 10 noviembre 1995).

(26) STS 26 junio 1989.

(27) La función de mejora que compone el mandato constitucional hace concluir a ESCRIBANO COLLADO y LÓPEZ GONZÁLEZ, "El medio ambiente como función administrativa", p. 371, la posible atribución al Estado de la carga financiera de la restauración.

(28) Un elemento además reglado, como manifiestan ESCRIBANO COLLADO y LÓPEZ GONZÁLEZ, "El medio ambiente como función administrativa", p. 373, lo que supone que en su ámbito no caben apreciaciones discrecionales, sino que por el contrario la actividad administrativa va a estar, por lo que a este elemento respecta, limitada en cuanto que el empleo de dicho elemento habrá de verificarse en un proceso prácticamente automático. Sobre las potestades regladas y discrecionales, *vid.*, SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Fundamentos de Derecho administrativo*, p. 360 ss.

(29) Puede verse al respecto, MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, I, p. 89.

junto de medidas, nos interesan aquellas que, desde el ordenamiento jurídico-administrativo se dirigen a prevenir y remediar la lesión y sólo las que exclusivamente tengan tal objeto⁽³⁰⁾. Tales medidas legales que inciden en la conducta de los particulares con la doble finalidad prevista giran en torno a figuras tradicionales del Derecho administrativo que clasifican la actividad administrativa, relativa a cualquier ámbito de la realidad, según como incida en las situaciones subjetivas de los particulares⁽³¹⁾, y que se manifiestan también en el Derecho ambiental, ordenamiento que las viene desarrollando y perfeccionando con el fin de lograr el propósito perseguido desde sus propios orígenes.

En cuanto a la actividad prestacional, únicamente se ha declarado como servicio público hasta el momento la lucha contra la contaminación marina (art. 87 LPEMM), lo cual en mi opinión encuentra plena justificación en el mandato contenido en el art. 45 CE, que permite la asunción por la Administración de la titularidad de la actividad⁽³²⁾. Por lo que respecta a la actividad de intervención o policía administrativa, medidas como la reglamentación de la actividad de los particulares, la imposición a los administrados de obligaciones o prohibiciones, el sometimiento de la actividad a autorización administrativa, o la sujeción de los particulares a las labores de inspección de la Administración, son las que se prevén en toda la normativa de

(30) Como afirmara la STC 102/1995, de 26 de junio, "es claro que la transversalidad predicada no puede justificar su "vis expansiva", ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora".

(31) Su clasificación tradicional distingue entre actividad de intervención, limitación o policía —aquella que restringe y limita la esfera jurídica de los administrados y mediante la cual la Administración pública interviene, en virtud de un interés público prevalente, en una actividad en principio libre de los particulares—; actividad de prestación o de servicio público —a través de la cual la Administración satisface determinadas necesidades públicas—; actividad de fomento o incentivadora —mediante la cual la Administración estimula la acción de los particulares con el objetivo último de que orienten tal acción a la consecución del interés general—. A la anterior clasificación, como categoría diferenciada, la actividad sancionadora, que siendo incluida tradicionalmente dentro de la actividad de policía, conlleva un régimen jurídico que, como ha puesto de manifiesto algún autor —PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo I. Parte General*; PAREJO ALFONSO, Coord., *Manual de Derecho Administrativo*—, poco tiene que ver con las restantes formas de la actividad administrativa.

(32) Sobre la conveniencia de la creación de un servicio público ambiental, vid. LOPERENA ROTA, *El derecho al medio ambiente adecuado*, p. 75, para quien todas las Administraciones públicas están impelidas a la creación de un servicio público ambiental, poniendo de manifiesto el propio autor en un trabajo posterior como la doctrina no se ha ocupado hasta el momento de proporcionar "el corte metodológico necesario para escindir, aunque sólo sea a efectos didácticos, la Administración prestacional en materia de medio ambiente" ("El servicio público ambiental", p. 102).

protección del ambiente. La actividad de fomento genéricamente considerada se manifiesta en diversas técnicas, tales como el apoyo financiero a la iniciativa privada, las exenciones fiscales y subvenciones a la instalación de medidas anticontaminantes⁽³³⁾, la concesión de préstamos subsidiarios a fondo perdido, etc.⁽³⁴⁾. Son de especial interés las más "novedosas" técnicas de fomento introducidas por el Derecho ambiental, como la ecoetiqueta o la ecogestión⁽³⁵⁾. Por último, la actividad sancionadora por infracciones al medio ambiente recibe, por lo general, un detallado tratamiento en la diversa legislación de los distintos sectores ambientales, dándose así cumplimiento al mandato establecido en el art. 45.3 CE.

En síntesis, un conjunto de técnicas, de medidas, que en desarrollo de la función pública por el art. 45 CE a la Administración encomendada, van a dar el grado necesario de concreción al mandato en dicho precepto contenido para que puedan ser consideradas como

(33) Sobre la naturaleza de la subvención como modalidad más frecuente de fomento, "en su vertiente positiva, a guisa de estímulo y con un contenido económico", puede verse la doctrina constitucional recogida por la STC 102/1995, de 26 de junio.

(34) Puede verse sobre ello RUIZ ROBLEDO, A., "Un componente especial de la Constitución Económica...", pp. 51 y 52.

(35) La ecoetiqueta, regulada en el ámbito comunitario por el Reglamento CEE núm. 880/1992, de 23 de marzo y en el interno por el Real Decreto 598/1994, de 8 de abril, que establece las normas para la aplicación del anterior, es una técnica exigible para el transporte de sustancias contaminantes por mar en bultos (Anexo III Convenio Marpol 73/78). Sobre la ecoetiqueta y su régimen, vid. MARTÍN MATEO, R., *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, pp. 37 ss.. La ecogestión, regulada en el ámbito comunitario, por el Reglamento (CEE) 1836/93, del Consejo, de 29 de junio por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales y en nuestro Derecho por el Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/1993, supone un sistema interno de protección del medio ambiente, que se estructura en base a una política interna, un programa complementario con las medidas destinadas a cubrir las actividades de la empresa y un sistema de gestión, que comprende los detalles de organización y procedimientos de trabajo necesarios para aplicar la política y el programa indicados. Se trata en definitiva de inducir y fomentar a las empresas a que superen los mínimos exigidos por la normativa ambiental. Sobre este sistema pueden consultarse los trabajos de FERNÁNDEZ DE GATTA, y NEVADO MORENO, "Evaluación de los sistemas de ecogestión: la auditoría ambiental, análisis y régimen jurídico", pp. 167 ss.; FUENTES BODELÓN, F., "Sistemas de ecogestión y auditorías ambientales", pp. 85 ss.; MARTÍN MATEO, R., *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, pp. 101 ss. En el ámbito marítimo, la ecogestión encuentra su paralelo claro en el denominado "Sistema de Gestión de Seguridad" al que se hará referencia en su lugar, que comprende, aunque la denominación pudiera inducir a confusión, no sólo la seguridad marítima sino también la prevención de la contaminación marina, y que es de exigible implantación en los buques y empresas navieras desde junio de 1998. La diferencia sustancial, sin embargo, debe buscarse en su caracterización como técnica de intervención, dada su exigibilidad a los particulares —convengo con LOPERENA ROTA, *El derecho al medio ambiente adecuado*, p. 84, en que la exigibilidad de una técnica supone su caracterización como técnica de intervención—.

prestaciones concretas a cuya realización viene obligada la Administración, o, en su caso, una vez dictadas, pueden constituir actos administrativos ejecutorios.

III. LAS DEFICIENCIAS DEL SISTEMA DE CONTROL JURISDICCIONAL

A la actividad prestacional, de intervención, de fomento y sancionadora que la Administración desarrolle en cumplimiento de la función pública cuyas bases constitucionales han sido expuestas, va a ser aplicable el régimen de defensa en general predicable de toda la actividad administrativa, pudiendo pues cuestionarse en una doble instancia: ante la propia Administración y ante los órganos jurisdiccionales⁽³⁶⁾, sin perjuicio de la puesta en marcha de mecanismos especiales de defensa en virtud de su posible relación con otros derechos fundamentales pues el derecho al medio ambiente adecuado a que hace referencia el art. 45 CE y sobre cuya naturaleza y alcance profundizaré al hilo de la exposición de la legitimación, es, en ocasiones puesto en relación con derechos fundamentales tales como el derecho a la vida, a la dignidad de la persona, la intimidad o la tutela judicial⁽³⁷⁾.

(36) En cuanto a la actividad prestacional, de publicarse el servicio ambiental, su régimen de impugnación variará en función de la forma de gestión que se utilice en cada caso. Siendo la gestión directa y centralizada, el régimen será el general; en cuanto la gestión directa tenga lugar de forma descentralizada, habrá de estarse a la normativa propia de entidad institucional a los efectos creada; finalmente, en los supuestos de gestión indirecta, por su parte, se presenta un doble régimen que debe contemplarse desde la perspectiva bien de las relaciones entre el contratista y los usuarios, en cuyo caso y desde el momento que se trata de relaciones de Derecho privado siguen un régimen distinto al que en estas páginas se aborda, bien de las relaciones entre el contratista y la Administración contratante, supuesto en el que vuelve a entrar en juego el régimen de impugnación general.

(37) En la medida en que la actividad administrativa en materia de protección del medio marino afectara a alguno de los derechos fundamentales contemplados en los arts. 14 a 29 CE, la protección jurisdiccional cobra una especial intensidad ya que serían susceptibles de accionarse el recurso contencioso-administrativo especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, regulado en el Título V de la LJ y en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona; el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional previsto en el art. 53.2 CE; y el recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, según el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales de 1950, ratificado por España en 1979. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 19 de febrero de 1998 dictada en virtud de la demanda planteada por ciudadanas italianas contra la República de Italia por violación de los arts. 2, 8 y 10 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y en la que se denunciaba la falta de información a la población por parte de las autoridades italianas de los riesgos a los que estaban expuestos y las medidas a adoptar en caso de accidente

La problemática que pudiera suscitarse en torno a la tutela jurisdiccional del cumplimiento de la función pública ambiental debe enfocarse, bajo mi punto de vista, desde una triple perspectiva⁽³⁸⁾: la legitimación para accionar los mecanismos de defensa; la actividad susceptible de ser revisada, en concreto los supuestos de inactividad; y la suspensión del acto recurrido.

1. La legitimación para el ejercicio del derecho de defensa

A) Planteamiento

La legitimación se configura en nuestro ordenamiento como un requisito para ser parte en un procedimiento administrativo y en el proceso contencioso. En este punto la LPAC y la LJ coinciden en considerar legitimados para interponer el correspondiente recurso a los titulares de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, individual o colectivo (arts. 31 LPAC y 19, respectivamente). Ambos conceptos definen situaciones jurídicas activas y abren al recurrente las posibilidades de defensa, sin embargo su grado de intensidad es bien distinto. La protección del derecho subjetivo, entendido como situación de poder "en favor de un sujeto concreto que puede hacer valer frente a otros sujetos, imponiéndoles obligaciones o deberes, en su interés propio"⁽³⁹⁾, alcanza tutela judicial plena. El interés legítimo, por su parte, en el que se comprenden los intereses individuales y colectivos⁽⁴⁰⁾, tiene una naturaleza fundamentalmente reaccional dada su construcción técnico-jurídica como cauce de acceso a la tutela judicial, y se define como la "titularidad potencial de una posición de

en una fábrica química de la comarca de Manfredonia, consideró que se había violado el derecho a la vida privada y familiar reconocido en el art. 8 del Convenio, cuando el Estado no facilitó información esencial relativa a los riesgos que una actividad contaminante comportaba y, producido el atentado grave al medio ambiente, éste afectó al bienestar de las personas y les privó del disfrute de su domicilio de manera que su vida privada y familiar se vio perjudicada. El Tribunal consideraría así que las demandantes no habían demostrado la existencia de un daño material resultante de la falta de información de la que se quejan, estimando que, por lo demás, que las demandantes habían sufrido un perjuicio moral cierto.

(38) Deben reseñarse otras cuestiones analizadas por la doctrina, como el constante empleo por la normativa ambiental de conceptos jurídicos indeterminados, principalmente de índole técnico, y la atribución de potestades discrecionales, que van a suponer una especial dificultad para el ejercicio del pleno control judicial (PAREJO ALFONSO, L., "El medio ambiente", p. 610).

(39) Definición tomada de GARCÍA DE ENTERRÍA E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, I, p. 36.

(40) La modificación de la ley jurisdiccional ha supuesto la confirmación de una importante línea jurisprudencial que venía admitiendo los intereses colectivos como título legitimador para el acceso a la justicia (SSTC 69/1982, de 17 noviembre, 62/1983, de 11 de julio, 257/1988, de 22 de diciembre, 93/1990, de 23 de mayo).

ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión, y que se materializaría de prosperar ésta⁽⁴¹⁾.

En una primera aproximación, podría decirse que el particular directamente afectado por el acto administrativo correspondiente, tiene, indudablemente y como mínimo, un interés legítimo, y por tanto, legitimación para impugnarlo (vg., el destinatario de una orden o una prohibición, el solicitante de una autorización, el sujeto sancionado, etc.). Pocas dudas ofrece en este sentido el tema de la legitimación, por más que pudiéramos profundizar en los conceptos de derecho y de interés. La cuestión se complica, sin embargo, en la medida en que pretenda extenderse la legitimación para impugnar la actividad administrativa ambiental, a asociaciones representativas de intereses colectivos (vg., asociaciones ecologistas), incluso a todos los ciudadanos, dada la relevancia del bien jurídicamente protegible. La problemática ha generado verdaderos esfuerzos doctrinales para ampliar el campo de la legitimación, proponiéndose, cada vez con más fuerza, la configuración de la acción pública ambiental.

Existen al respecto posiciones que pugnan por el entendimiento de un derecho subjetivo al medio ambiente adecuado, fundamentalmente en los últimos años. Siendo éstas, para otros autores, demasiado ambiciosas, no faltan las posturas que han defendido la legitimación de las asociaciones en virtud de intereses colectivos. Desde el otro extremo, se niega la posibilidad de alegar un derecho e incluso un interés por parte de cualquier ciudadano o de una asociación, que legitime la impugnación de la actividad administrativa al no encontrar base suficiente en el ordenamiento jurídico que justifique tal legitimación. La tutela del medio ambiente se encuentra así conformada por la extensión de la legitimación que para su defensa se abra a los ciudadanos. Varias son las opciones que desde un punto de vista técnico-jurídico existen para considerar tal legitimación extensible a la generalidad de los ciudadanos: mantener la existencia de un derecho subjetivo al medio ambiente adecuado, con lo que cualquier ciudadano no estaría legitimado para emprender una acción, o el reconocimiento expreso de la legitimación, sin especificar si hay o no derecho subjetivo o interés legítimo —éste sin embargo debe presuponerse mínimamente—, mediante la previsión de la acción pública para denunciar los daños ambientales. En el término medio estaría el entendimiento de que el medio ambiente constituye un interés difuso, pudiéndose establecer la denominada legitimación colectiva, que para algunos derivaría directamente de la Constitución y para otros necesitaría de reconocimiento legal expreso.

(41) STC 143/1994, de 9 de mayo.

B) La problemática general de la legitimación para hacer valer el derecho al medio ambiente adecuado

El punto de arranque de las dificultades de interpretación debe situarse en la utilización de la expresión "derecho" por el art. 45.1 CE: "todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo." La existencia de un verdadero derecho subjetivo al medio ambiente se pone en duda, sin embargo, por la propia ubicación sistemática del precepto, y las correspondientes garantías al efecto reguladas en el art. 53 CE. La inclusión del art. 45 CE en el Capítulo Tercero del Título I, y a pesar de ello, la utilización de la expresión "derecho", ha hecho a la doctrina plantearse el tipo de derecho o cuanto menos el tipo de situación jurídica activa a que hace referencia el art. 45 CE⁽⁴²⁾. Al respecto las posibilidades teóricas vendrían constituidas por el siguiente abanico: derecho fundamental, derecho subjetivo o interés legítimo —personal o colectivo—, cada una con su diferente protección, máxima para los derechos fundamentales.

El carácter de derecho fundamental, la situación jurídica activa más intensa por cuanto la protección alcanza su mayor grado, comprendiendo controles judiciales extraordinarios (recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, recurso de amparo y recurso contencioso-administrativo especial), del derecho al medio ambiente adecuado es negado unánimemente por la doctrina y la jurisprudencia, al no comprenderse entre los derechos reconocidos en la Sección primera del Capítulo Segundo⁽⁴³⁾. Un primer sector doctri-

(42) La jurisprudencia, desde un primer momento, viene haciendo referencia al derecho del ciudadano a un natural medio ambiente (SSTS 16 octubre 1978 y 30 abril 1979), utilizándose la expresión fundamentalmente para hacer una interpretación amplia de la legitimación (STS 11 mayo 1989), aunque no se defina la naturaleza del derecho constitucionalmente reconocido. Se ha ido pues más allá en muy diversas ocasiones de su consideración como mero principio rector.

(43) SSTC 4 noviembre 1982 y 3 diciembre 1996. De una forma indirecta, sin embargo, su protección se ha alcanzado, en determinados casos por tales vías, en cuanto el daño ambiental, como anteriormente apunté, afecte a otro derecho fundamental (a la vida, a la tutela judicial, incluso a la intimidad). En este sentido la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994, comentada por CARRILLO DONAIRE, J. A. y GALÁN VIOQUE, R., "¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?", pp. 271 ss., en la que el medio ambiente alcanza la máxima protección a través del derecho al respeto al domicilio y a la vida privada y familiar, por similitud. O como pusiera de manifiesto la STC 199/1996, de 3 de diciembre, la importancia del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado ha sido declarada por TEDH, hasta el punto de considerar que en determinados casos de especial gravedad los daños ambientales pueden llegar a vulnerar el derecho de una persona a su vida personal y familiar. Por su parte, la STC 102/1995, de 26 de junio, lo pondría en relación con la propia dignidad de la persona: "Esto nos lleva de la mano a la dignidad de la persona como valor constitucional trascendente (artículo 10.1 CE), porque cada cual tiene el derecho inalienable a habitar en su entorno de acuerdo con sus características culturales."

nal, del que parten las primeras posturas en el tiempo pero que actualmente sigue manteniéndose, niega, asimismo, el carácter de derecho subjetivo del contenido en el art. 45 CE⁽⁴⁴⁾, exigiéndose, para tal caracterización la interposición de una ley⁽⁴⁵⁾. Todo lo más, se propone el reconocimiento de la legitimación colectiva⁽⁴⁶⁾, al identificarse los intereses ambientales con los denominados "intereses difusos", concepto acuñado por la doctrina italiana para caracterizar aquellas reivindicaciones colectivas distintas de los derechos básicos de los individuos que alcanzan relevancia jurídica como "la garantía de calidad de los bienes y servicios ofrecidos, la protección de la naturaleza, del entorno urbanístico, de la veracidad informativa, el acceso al deporte, etc."⁽⁴⁷⁾. Pero también en estos casos se hacía tal propuesta al legislador, no considerándose entroncable tal situación jurídica activa directamente en el art. 45 CE⁽⁴⁸⁾. En los últimos años, sin embargo, se abre paso entre la doctrina administrativista una corriente que ve en el derecho al medio ambiente adecuado un auténtico derecho subjeti-

(44) Por todos, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "El medio ambiente en la Constitución española", p. 346; GARCÍA MACHO, R., *Las aporías de los derechos fundamentales y sociales y el derecho a una vivienda*.

(45) MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, I, p. 150; LÓPEZ MENDUO, F., "El derecho a la protección del medio ambiente", pp. 161 ss.; PÉREZ MARTOS, J., "La configuración jurídica del medio ambiente en el Derecho español", pp. 167 ss.

(46) El concepto de interés legítimo utilizado por el art. 24 CE y por el art. 19 LJCA se entiende comprensivo de los intereses directos, indirectos y comunes (SSTC 69/1982, de 17 noviembre, 62/1983, de 11 de julio, 257/1988, de 22 de diciembre, 93/1990, de 23 de mayo). Se cierran en este sentido los esfuerzos realizados tanto por la doctrina como por la jurisprudencia para considerar como título legitimador los intereses colectivos, por cuanto el art. 28 LJ56 aludía únicamente al interés directo, concepto que se consideraba incluía, en una interpretación estricta, a los intereses personales (inter alia, en relación al tema, LAFUENTE BENACHES, M., "La legitimación para impugnar actos y disposiciones administrativas después de la Constitución", pp. 442 ss.). En cuanto a la reclamación de una legitimación colectiva, por todos, QUINTANA LÓPEZ, T., "Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales", pp. 113 ss.; MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, p. 190; ROSA MORENO, J., "Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva", p. 153.

(47) Concepto propuesto por MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, I, p. 182. Sobre los intereses difusos pueden verse los trabajos de SÁNCHEZ MORÓN, M., *La participación del ciudadano en la Administración Pública*; LOZANO-HIGUERO Y PINO, M., *La protección procesal de los intereses difusos*.

(48) Ello en cuanto el art. 53 CE supedita su alegación ante los tribunales ordinarios de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen. Pueden verse al respecto ESCRIBANO COLLADO y LÓPEZ GONZÁLEZ, "El medio ambiente como función administrativa", p. 371; MARTÍN MATEO, R., "Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo español desde el cambio político", p. 188. Por su parte, la STC 71/1982, de 30 de noviembre, exigiría, igualmente, una ley para el reconocimiento de una legitimación colectiva difusa. En el ámbito del Tribunal Supremo, SSTs 25 enero 1983, 6 julio 1984, 26 mayo 1987, 15 abril 1989.

vo⁽⁴⁹⁾, cuyo contenido, según LÓPEZ RAMÓN, dado el concepto jurídico indeterminado que supone el medio ambiente adecuado, será necesario concretar en la casuística judicial, siendo, según el propio autor citado el criterio identificativo a utilizar en cada caso el "justo equilibrio entre protección del medio ambiente y desarrollo adecuado"⁽⁵⁰⁾, y como añade RUIZ ROBLEDO "en términos tales que sea reconocible para la imagen que de ese derecho tenga la conciencia social de cada tiempo y lugar"⁽⁵¹⁾.

Bajo mi punto de vista, sin embargo, ambas posturas no son esencialmente diferentes. Partiendo de que el tratamiento, desde la segunda de las posturas descritas, como derecho subjetivo del derecho al medio ambiente adecuado se hace desde la perspectiva del carácter público del mismo, calificándose así como derecho público subjetivo, y de que la finalidad última de los esfuerzos de los autores por argumentar su concepción como tal es dotarle de protección jurisdiccional, han de tenerse presentes los orígenes mismos del concepto de derecho público subjetivo, concepto importado de la doctrina alemana y construido justamente para proporcionar protección jurídica a aquellas otras situaciones jurídicas activas del administrado que superan los estrechos límites del derecho subjetivo en su acepción más civilista y cuyo contenido incluiría exactamente, como señalan

(49) Ver los argumentos al respecto ofrecidos por DELGADO PIQUERAS, "Régimen jurídico del derecho constitucional al ambiente", p. 56; ESCOBAR ROCA, G., "La ordenación constitucional del medio ambiente", 1995.; JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, pp. 453 a 500; LOPERENA ROTA, D., *El derecho al medio ambiente adecuado*, 48 ss.; LÓPEZ RAMÓN, F., "Derechos fundamentales, subjetivos...", p. 358; PIÑAR DÍAZ, M., *El derecho a disfrutar del medio ambiente en la Jurisprudencia*; VELASCO CABALLERO, F., "El medio ambiente en la Constitución...", pp. 77 ss. Utilizan en su argumentación la mayoría de los autores citados la conocida STS 25 abril 1989, que reconocía la legitimación de un vecino para denunciar daños ambientales derivados del servicio público municipal de vertido de aguas residuales, ahora bien, no en su calidad de vecino y por tanto de titular del derecho subjetivo a la prestación, sino, y esto es lo determinante, como titular del derecho al medio ambiente adecuado reconocido en la Constitución.

(50) LÓPEZ RAMÓN, F., "Derechos fundamentales, subjetivos...", pp. 359 y 360. Para el citado autor, tres componentes fundamentales se infieren del derecho al medio ambiente adecuado: el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho de participación en las decisiones ambientales y, lo que en el punto del trabajo en que nos encontramos más interesa, el derecho de acceso a los recursos administrativos y jurisdiccionales contra las decisiones ambientales. Existen al respecto otras posturas. Unas parten de la necesidad de atenderse, para la determinación del contenido del derecho, de lo que al respecto establezca la legislación (JORDANO FRAGA, *ibidem*, DELGADO PIQUERAS, *ibidem*); otras consideran que de la Constitución es posible convenir un concepto de medio ambiente adecuado (VELASCO CABALLERO, *ibidem*, quien lo define como un poder jurídico contra las intervenciones que afecten al círculo vital de cada individuo).

(51) RUIZ ROBLEDO, A., "Un componente de la Constitución Económica...", pp. 27 ss.

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "lo que la doctrina italiana califica de intereses legítimos o la francesa de situaciones protegidas mediante recursos objetivos"⁽⁵²⁾. Conceptos ambos comprensivos de todas aquellas situaciones jurídicas activas dignas de protección jurisdiccional pero que sin embargo no llegaban a alcanzar la categoría de derecho subjetivo, y a las que actualmente en el ordenamiento jurídico nuestra Constitución llama, justamente con esa intención protectora, intereses legítimos y en la misma línea debe situarse la LJ.

En mi opinión, la situación jurídica activa reconocida por el art. 45 CE es un interés legítimo, no individual, sino colectivo, lo que abre las puertas de la protección jurisdiccional, supeditada, eso sí, a la habilitación legal, a tenor de lo dispuesto en los arts. 7 LOPJ y 19 LJ. Por las razones que se acaban de exponer, a las que deben sumarse aquellas otras derivadas de la inexistencia de un auténtico sistema de protección jurisdiccional en los supuestos de inactividad y que a continuación expongo, considero también la conveniencia del reconocimiento legal de una acción pública en materia ambiental⁽⁵³⁾.

(52) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo* II, p. 42.

(53) A la ley se remiten los arts. 19.1 LOPJ y 19.1 h) LJ. Puede verse sobre este extremo, CALVO CHARRO, M., *Sanciones medioambientales*, pp. 166 ss. Sobre las diferentes argumentaciones que se han ofrecido para entroncar el reconocimiento de la acción pública ambiental en el art. 45 CE, GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., "Consideraciones sobre la acción pública y el medio ambiente", *RDU* núm. 145 (1995), pp. 141 ss. En algunos sectores ambientales es un hecho. Me refiero al medio ambiente litoral (sobre la consideración ambiental del litoral puede verse mi trabajo "El litoral como parte del ambiente: su protección jurídico-administrativa", en el volumen colectivo ZAMBONINO PULITO, M., (Coord.), *La Administración frente a las agresiones al litoral*, Monografías de San Roque, Vicerrectorado de Extensión Universitaria de la Universidad de Cádiz-Ayuntamiento de San Roque, Cádiz, 2000) y marino, dado el reconocimiento expreso realizado ex art. 109 LC, extensible a la protección del medio marino *in totum*, con independencia pues del origen de la contaminación (sobre todo ello, tengo en prensa un trabajo, *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blanch, 2001. En el ámbito autonómico el reconocimiento ha sido más generalizado: *vid.*, Ley valenciana 5/1988, de 24 de junio, reguladora de Parajes Naturales; Ley madrileña 7/1990, de 28 de junio, de Protección de Embalses y Zonas Húmedas; Ley canaria 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico; Ley de Castilla-León 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales; Ley foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats; Ley catalana 6/1993, de Residuos; Ley de Castilla-León 8/1994, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales; Ley 1/1995, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia; Ley balear 8/1995, de 30 de marzo, sobre Actividades Clasificadas; Ley canaria 1/1999, de Residuos.

2. La defensa frente a la inactividad de la Administración en materia ambiental

En la materia relativa a la protección ambiental, e incluso con relación a toda la actividad administrativa⁽⁵⁴⁾, el problema de la pasividad de la Administración cobra vital importancia⁽⁵⁵⁾. En este punto dos cuestiones me parecen dignas de especial consideración: en primer término el control de la inactividad de la Administración por los Tribunales; en segundo lugar y como cierre del sistema la comprensión de una legitimación amplia para accionar dicho control. De la segunda cuestión ya me he ocupado. Respecto a la primera, debe señalarse, como novedad también reseñable de la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa, el art. 25 LJ admite de forma genérica la impugnabilidad de la inactividad de la Administración⁽⁵⁶⁾. El carácter genérico de este reconocimiento, sin embargo, va a verse mediatizado por los requisitos introducidos por el art. 29 respecto de la impugnación de la inactividad de la Administración. El último precepto citado contempla dos situaciones de inactividad administrativa concretas: la pasividad en la actividad prestacional y la inejecución de actos administrativos firmes⁽⁵⁷⁾.

(54) En general, el problema fue puesto de manifiesto originariamente por NIETO, "La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo", p. 75. Sobre el tema, es de obligatoria consulta el trabajo de GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad de la Administración, in totum*.

(55) No resulta difícil constatar cómo la producción del daño ambiental viene acompañada en numerosas ocasiones por la desidia de la Administración en comprobar el cumplimiento de la normativa ambiental por parte del particular solicitante, *vg.*, de una autorización de vertidos.

(56) Los argumentos que se han venido utilizando para fundamentar la impugnabilidad de las actuaciones materiales han servido también para admitir la susceptibilidad de plantear recursos contra la inactividad de la Administración. El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva se considera justifica y fundamenta la admisión de la tutela de los derechos e intereses de los particulares frente a la actividad o inactividad administrativa.

(57) Sobre la nueva regulación introducida por la LJ pueden verse los trabajos de GARRIDO FALLA, F., "Comentario a los artículos 25 y 26 de la LJCA de 1998", *REDA* núm. 100 (1998), pp. 259 ss.; GÓMEZ PUENTE, M., "Comentario al art. 108 de la LJCA de 1998", *REDA* núm. 100 (1998), pp. 763 ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, J., "El control jurisdiccional de la inactividad de la Administración en el proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", *REDA* núm. 97 (1998), pp. 17 ss.; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.J., "Comentario al artículo 32 de la LJCA de 1998", *REDA* núm. 100 (1998), pp. 332 ss.; NIETO, A., "La inactividad de la Administración en la LJCA de 1998", *Justicia Administrativa*, 1999, pp. 45 ss.; QUADRA SALCEDO, T., "Comentario al artículo 29 de la LJCA de 1998", *REDA* núm. 100 (1998), pp. 293 ss.; SÁNCHEZ MORÓN, M., "El objeto del recurso contencioso-administrativo", en LEGUINA VILLA, J.L. y SÁNCHEZ MORÓN, M., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Lex Nova, Valladolid, 1999, pp. 175 ss.

En el primer caso, planteado en los supuestos en los que "la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas", el art. 29.1 LJ determina la posibilidad de que las personas con derecho a la prestación reclamen de la Administración, con carácter potestativo, el cumplimiento de la obligación. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes el sistema establecido por el art. 29.2 LJ es similar⁽⁵⁸⁾.

A pesar de que muchos casos de inactividad quedarán recogidos en los supuestos contemplados en el art. 29 LJ, al margen se mantendrán aquellos otros en los que la Administración hiciera dejación en la actividad preventiva y el destinatario de dicha actividad resultara beneficiado por tal dejación —es evidente que en tal circunstancia no se interpondría el recurso contencioso-administrativo por éste—, así como aquellos supuestos en los que no existiera ni una obligación de prestación a un particular determinado ni un acto firme a ejecutar⁽⁵⁹⁾. Son prestaciones concretas aquellas respecto de las cuales desde aquí se reclama su posibilidad de impugnación en el orden contencioso-administrativo; ahora bien, lo que también exige el art. 29 LJ, es que se dirijan a sujetos determinados, y eso es lo que desde mi punto de vista restringiría excesivamente las posibilidades de defensa frente a la inactividad de la Administración en materia ambiental.

(58) En relación a los supuestos previstos en el art. 29.1 LJ, el recurso contencioso-administrativo puede interponerse transcurridos tres meses desde la fecha de la reclamación si la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, contando para tal interposición con el plazo de dos meses (art. 29 en relación con el 46 LJ). Por lo que respecta a los supuestos contemplados en el art. 29.2 LJ, el afectado puede solicitar su ejecución en vía administrativa y si en el plazo de un mes ésta no se produce formular el correspondiente recurso contencioso-administrativo, para lo cual el plazo es nuevamente de dos meses. La tramitación del procedimiento habrá de tener lugar en la forma abreviada prevista en el art. 78 LJ. Critican la nueva regulación, por lo que de retroceso contiene, GARRIDO FALLA, F., "Comentario a los artículos 25 y 26 de la LJCA de 1998", REDA núm. 100 (1998), pp. 259 ss. y GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Civitas, 1998, pp. 25 y ss.

(59) Ejemplos posibles serían situaciones en las que la Administración competente no dispusiera la ejecución de las actuaciones encaminadas a reparar el ambiente contaminado; que la Administración no obligara a la paralización de la actividad contaminante; etc. Según la Exposición de Motivos, la LJ se refiere siempre "a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas" porque los órganos jurisdiccionales no pueden sustituir a la Administración en el cumplimiento de mandatos genéricos, habilitaciones indeterminadas, obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues de ser así estarían invadiendo las funciones propias de la Administración.

Si, como la Exposición de Motivos de la LJ destaca, "el recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad", en los supuestos enunciados, en los que la inactividad de la Administración no tiene destinatario concreto o no es fruto de la inexecución de un acto firme, pero se produce una inactividad administrativa que puede ser especialmente lesiva para el medio ambiente, el principio de la tutela judicial efectiva de los derechos de los ciudadanos, entre ellos, el derecho al medio ambiente adecuado, obligan a extender el ámbito de la defensa jurisdiccional a tales supuestos, para "garantizar —insisto— el exacto cumplimiento de la legalidad"⁽⁶⁰⁾. Se podría intentar, en este sentido, una interpretación amplia atendiendo al reconocimiento genérico que se realiza en el art. 25 LJ en torno a la impugnabilidad de la inactividad de la Administración. Me parece, no obstante, excesivamente forzado. Quedaría, como única solución, la que tradicionalmente se ha venido empleando —y, que dicho sea de paso, mantiene la interpretación rígida del carácter revisor de la jurisdicción—, de forzar la inactividad formal de la Administración⁽⁶¹⁾, que, por otra parte, encuentra también sus limitaciones⁽⁶²⁾. Para completar este panorama desolador, baste recordar los obstáculos para el acceso a la jurisdicción en el ámbito de la protección ambiental expuestos más atrás. Para instar a la Administración a través de los Tribunales a que efectivamente proteja el medio ambiente, sin embargo, el reconocimiento de la acción pública resolvería esta laguna de la LJ —o de la normativa ambiental, si se quiere, por la falta de reconocimiento de la acción pública—, que a mi juicio es especialmente grave. Porque ade-

(60) La referida desprotección respecto de la omisión de los deberes legales establecidos a favor de la comunidad no parece, en los términos empleados por GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad de la Administración*, p. 204, compatible con el Estado social.

(61) Hacer, en definitiva, "que la inactividad material de la Administración se convierta en inactividad formal a través de la petición que a la misma se dirige" (SOSA WAGNER, F., "Responsabilidad de la Administración en un supuesto de contaminación de aguas", p. 150, más actualmente, y en base a los contenidos de la nueva LJ, GARRIDO FALLA, F., "Comentario a los artículos 25 y 26 de la LJCA de 1998", REDA núm. 100, 1998, pp. 259 ss.), haciendo nacer así el silencio administrativo, que si es negativo, se configura como ficción para acceder a los Tribunales, en su concepción tradicional (sobre todo ello, el trabajo, *in totum* de MORILLO-VELARDE PÉREZ, *Los actos presuntos*). Por lo que hace a la jurisprudencia, por todas, las SSTC 294/1994, de 7 de noviembre y 136/1995, de 25 de septiembre y las SSTS 18 octubre 1986 y 25 abril 1989. Sería posible, asimismo, el recaimiento de una resolución expresa de contenido favorable a la petición, que en caso de no ser ejecutada abriría igualmente las posibilidades de impugnar en vía contencioso-administrativa tal inexecución en virtud de lo dispuesto en el art. 29 LJ.

(62) Puestas de manifiesto por GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad de la Administración*, p. 203.

más, como he analizado en otra ocasión⁽⁶³⁾, no creo tampoco que el instituto de la responsabilidad salve aquellos supuestos de inactividad de la Administración que produzca lesiones ambientales.

3. Efectos de la activación de los medios de defensa. La suspensión de la ejecución del acto: el interés ambiental como prevalente

En materia ambiental, la suspensión del acto recurrido resulta crucial. Pero parece que no debieran restringirse las posibilidades al recurrente, dado el interés público en juego. Centrándonos en la problemática que pueda plantearse en vía jurisdiccional⁽⁶⁴⁾, el art. 129 LJ faculta a los interesados a solicitar la adopción de cuantas medidas tiendan a asegurar la efectividad de la sentencia, entre ellas debe pensarse, naturalmente, en la suspensión del acto o disposición impugnados, aunque también, y como quiera que se impugnen actuaciones materiales o la inactividad de la Administración, puede pensarse en que se decreten por el órgano jurisdiccional medidas que constriñan a la Administración a abstenerse de continuar en la actuación de hecho o impelerle a actuar⁽⁶⁵⁾. En estos últimos casos las medidas pueden solicitarse incluso antes de la interposición del recurso contencioso-administrativo (art. 136 LJ), debiéndose pedir por el interesado la

(63) *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

(64) En vía administrativa la suspensión puede adoptarse de oficio, lo que en materia ambiental, considero, en virtud de los contenidos del art. 45 CE más atrás desarrollados, como una obligación de la Administración. Como regla general, la interposición de un recurso administrativo no suspende la ejecución del acto administrativo, por naturaleza ejecutorio. Ahora bien, la suspensión de la ejecución es posible cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el art. 111.2 LPAC: que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación o que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el art. 62.1 LPAC. En estos supuestos, el órgano al que corresponda resolver el recurso podrá suspender la ejecución del acto recurrido, de oficio o a instancia del recurrente, ahora bien, ponderando, en todo caso, y de forma suficientemente razonada, el perjuicio que causaría al interés público —que en nuestro caso se identifica con el medio marino— o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido. Al respecto en la Ley 4/1999, de 13 de enero se introducen algunos criterios que la jurisprudencia había manifestado reiteradamente sobre la tutela cautelar como es la vinculación de los efectos de la suspensión, cuando de ésta puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, a la prestación previa de caución o garantía suficiente para responder de ellos o la posibilidad que se prolongue hasta la sede jurisdiccional. La regla general encuentra otra excepción en los actos sancionadores, los cuales no serán ejecutivos hasta que no pongan fin a la vía administrativa (art. 138 LPAC).

(65) Sobre los efectos de esta nueva regulación, CHINCHILLA MARÍN, C., "Comentario al art. 129 de la LJCA de 1998", *REDA* núm. 100 (1998), pp. 863 ss.

ratificación de la medida en el momento de la interposición. Es ésta una absoluta novedad introducida por la LJ respecto de la legislación anterior, que amplía las posibilidades de detener el avance de la agresión al ambiente.

En efecto, en general, las técnicas empleadas por la Administración respecto de las cuales la suspensión del acto puede desarrollar su virtualidad van a ser las autorizaciones, las prohibiciones y las sanciones. Ahora bien, tal afirmación puede hacerse en cuanto que el recurrente sea el destinatario del acto administrativo autorizador, prohibitivo o sancionador. En términos generales, sin embargo, y en la medida en que la defensa frente a la actividad administrativa venga ejercitándose en virtud de la acción pública, una medida cautelar respecto del acto administrativo, de la actuación material o de la inactividad administrativa, puede ser fundamental en cuanto que el daño ambiental se logre evitar. En este sentido debe señalarse que la exigencia que el art. 130.1 LJ impone al órgano jurisdiccional para que acuerde la medida cautelar y que consiste en la valoración previa y circunstanciada de todos los intereses en conflicto debe ser interpretada tomando como interés prevalente el ambiental frente a otros intereses individualizados como el derecho de propiedad, *vg.* Desde la perspectiva contraria, el interés general o de tercero, faculta al Juez o al Tribunal a denegar la medida cautelar (art. 130.2), lo que haría, evidentemente, impracticable el levantamiento, *vg.*, de una prohibición, a instancia del particular recurrente, que ciertamente estuviera contaminando⁽⁶⁶⁾.

IV. CONCLUSIÓN

Para mí la protección del ambiente es una actividad encomendada, en virtud del interés jurídico que reviste, a la Administración pública, una función pública, en definitiva, cuyo régimen jurídico se contiene en el ordenamiento jurídico. Como tal función administrati-

(66) Pueden citarse al respecto las SSTs 21 diciembre 1990 y 15 septiembre 1993, en las que ponderándose diversos intereses en juego, en la primera el derecho de propiedad, en la segunda el posible uso contrario a la legislación de costas en la zona de servidumbre de protección, se otorga prevalencia absoluta al ambiental, como consecuencia del derecho constitucionalmente reconocido en el art. 45 CE. En idéntica línea, la STS 3 diciembre 1999, partiendo de la prevalencia del interés ambiental declarar la improcedencia de la suspensión del acto municipal declarando la caducidad de una licencia, aunque ello supusiera la clausura de la actividad. En algún caso, como en la última Sentencia citada o en el Auto del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1989, resolutorio precisamente de un incidente de suspensión, ese valor preeminente de lo ambiental frente a otros valores en juego se justifica por su relación con la salubridad o la salud.

va, y sin perjuicio de la necesidad de que otras ramas del ordenamiento jurídico —como el Derecho penal o el civil— vengan llamadas a establecer un régimen de protección en cuanto que otros poderes públicos y junto a ellos los propios ciudadanos tienen el deber de conservar el ambiente, en la conformación de tal régimen de protección tiene un protagonismo indudable el Derecho administrativo.

El alcance de la función pública se encuentra perfectamente delimitado. El objeto, contenido y finalidad, como elementos que conforman la función de protección del ambiente, encuentran su más hondo fundamento en el art. 45 CE. Conlleva dicho precepto, en efecto, un significado del ambiente, que se verá concretado en la normativa de aplicación a cada sector ambiental. También el contenido viene diseñado por el art. 45 CE y no puede ser otro que la utilización racional de los recursos naturales, compatibilización entre calidad de vida y principio de solidaridad colectiva, en la consecución del denominado desarrollo sostenible. En último término, el fin al que en todo momento debe dirigirse la actividad administrativa es, según se desprende igualmente del art. 45 CE, dual, al hacer referencia el citado precepto a la doble faceta, preventiva —prevalente— y represora de la protección ambiental.

La normativa recaída en la materia tiene así por objeto el establecimiento de una serie de medidas legales encaminadas a prevenir y combatir la contaminación, medidas que inciden en la conducta de los particulares con la doble finalidad prevista y que deben sistematizarse en torno a la clasificación tradicional de las formas de la actividad administrativa, para cuyo desarrollo, y como forma de hacer efectivo el principio de legalidad, la normativa ambiental aplicable a cada caso concreto atribuirá a la Administración las correspondientes potestades, como tales irrenunciables, con ese componente de deber por tanto, que haría su cumplimiento exigible ante los Tribunales.

Sin embargo, el ordenamiento jurídico vigente no ha logrado dar plena satisfacción a la deseable exigibilidad del cumplimiento por parte de la Administración de sus deberes. A tal conclusión debe llegarse tras la lectura de la regulación dada al control judicial de la inactividad de la Administración dada por la nueva ley jurisdiccional, en la que la exigencia de que se trate de una prestación concreta debida a sujetos determinados hará muy difícil que prospere una pretensión de que la Administración actúe para cumplir su función de protección del ambiente. Ello no por la falta de concreción de la prestación que tuviera que ofrecer la Administración en el caso objeto de este análisis, por todo lo que aquí se ha dicho, sino por la falta de determinación de los sujetos que resultarían beneficiados por el cum-

plimiento de la función ambiental —la colectividad—. Si a ello sumamos la ausencia de reconocimiento, en términos genéricos, de una acción pública ambiental, la conclusión no puede ser otra que la enunciada.

Es en este punto donde deben ponerse los esfuerzos y buscar los instrumentos para el pleno control de la actividad —o inactividad— de la Administración. En la profundización del Derecho administrativo ambiental acaecida en los últimos años se ha alcanzado un pacífico reconocimiento de las funciones que a la Administración corresponden, y su papel de garante del cumplimiento, por todos, de la normativa ambiental. Procede en estos momentos abrir un nuevo frente que permita ahondar en el perfecto de cierre del sistema, que a mi modo de ver debe buscarse en el pleno control jurisdiccional del cumplimiento por la Administración de aquellas funciones.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 1993.
- ALONSO GARCÍA, R., LOZANO, B. y PLAZA MARTÍN, C., "El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: problemas competenciales y ultraeficacia protectora", *RAP* núm. 148, 1999, pp. 99 ss.
- CARRILLO DONAIRE, J. A. y GALÁN VIOQUE, R., "¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?", *REDA* núm. 86 (1995), pp. 271 ss.
- CHINCHILLA MARÍN, C., "Comentario al art. 129 de la LJCA de 1998", *REDA* núm. 100 (1998), pp. 863 ss.
- DELGADO PIQUERAS, "Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente", *REDC* núm. 38 (1993), p. 63.
- ESCOBAR ROCA, G., "La ordenación constitucional del medio ambiente", Madrid, Dykinson, 1995.
- ESCRIBANO COLLADO, P. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., "El medio ambiente como función administrativa", *REDA* núm. 26 (1980).
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y NEVADO MORENO, P. T., "Evaluación de los sistemas de ecogestión: la auditoría ambiental, análisis y régimen jurídico", *RDU* núm. 155 (1996), pp. 167 ss.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "El medio ambiente en la Constitución española", *DA* núm. 190 (1981).

- FERNÁNDEZ-ESPINAR Y LÓPEZ, "El conflicto de intereses entre el medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero", *RAP* núm. 11 (1986), pp. 253 ss.
- FUENTES BODELÓN, F., "Sistemas de ecogestión y auditorías ambientales", *Revista de Derecho Ambiental* núm. 14 (1995), pp. 85 ss.; *La calidad de vida*, ASELCA, 1981.
- GARCÍA MACHO, R., *Las aporías de los derechos fundamentales y sociales y el derecho a una vivienda*, IEAL, Madrid, 1982.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., "Consideraciones sobre la acción pública y el medio ambiente", *RDU* núm. 145 (1995), pp. 141 ss.
- GARCÍA URETA, A., "En busca de la línea divisoria entre los artículos 100.A y 130.S del Tratado CE", *RVAP* núm. 41 (1995), pp. 607 ss.; "La protección del ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea", *RVAP* núm. 34 (1992), pp. 85 ss.
- GARRIDO FALLA, F., "Comentario a los artículos 25 y 26 de la LJCA de 1998", *REDA* núm. 100 (1998), pp. 259 ss..
- GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona, 1997; "Comentario al art. 108 de la LJCA de 1998", *REDA* núm. 100 (1998), pp. 763 ss.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., "El control jurisdiccional de la inactividad de la Administración en el proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", *REDA* núm. 97 (1998), pp. 17 ss.; *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Civitas, 1998, pp. 25 y ss.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., "Comentario al artículo 32 de la LJCA de 1998", *REDA* núm. 100 (1998), pp. 332 ss.
- JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, Bosch, 1995.
- LAFUENTE BENACHES, M., "La legitimación para impugnar actos y disposiciones administrativas después de la Constitución", *REDA* núm. 42 (1984), pp. 442 ss.
- LOPERENA ROTA, D., *El derecho al medio ambiente adecuado*, Civitas, Madrid, 1996; "El servicio público ambiental", *RVAP* núm. 57 (2000), pp. 99 ss.
- LÓPEZ MENUDO, F., "El derecho a la protección del medio ambiente", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* núm. 10 (1991), pp. 161 ss.

- LÓPEZ RAMÓN, "Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente", *Documentación administrativa* núm. 190 (1981); "Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental", *RAP* núm. 142 (1997), pp. 53 ss.; "Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente", *REDA* núm. 95 (1997); "La política del medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el Derecho español", en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, 1986, Madrid, Civitas, pp. 499 ss.
- LOZANO-HIGUERO Y PINO, M., *La protección procesal de los intereses difusos*, Madrid, 1983.
- MARTÍN MATEO, R., "Ambiente y recursos naturales. El sistema institucional", *RDU* (1995), p. 14; "El concepto de ambiente en la CEE", *Informaciones de la CEE* núm. 14 (1986), pp. 47 ss.; "El delito ambiental. Reflexiones desde el Derecho Administrativo", *REALA* núm. 238 (1988); "Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo español desde el cambio político", *RAP* núm. 108 (1985); "La calidad de vida como valor jurídico", *RAP* núm. 117 (1988); "La prevención de vertidos desde el litoral y la contaminación del Mar Mediterráneo", en *REDA* 32 (1982), pp. 773 ss.; "La protección de las zonas húmedas en el ordenamiento español", *RAP* núm. 96 (1981), pp. 7 ss.; "La tutela de la biodiversidad", *REDA* NÚM. 86 (1995), pp. 165 ss.; *Derecho público de la economía*, Ceura, Madrid, 1985; *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, Madrid, 1994; *Tratado de Derecho Ambiental*, Vols. I y II, Trivium, Madrid, 1991.
- MEZZETTI, L., "Il diritto all'ambiente salubre quale diritto fondamentali e diritto social: Profili comparatistici", *Anuario de Derecho Publico y Estudios Políticos* núm. 2 (1989-1990), pp. 217 ss.
- MORELL OCAÑA, L., "Reflexiones sobre la ordenación del medio ambiente", *RDU* núm. 80 (1982), pp. 13 ss.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., *Los actos presuntos*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- MUÑOZ MACHADO, S. "La distribución de competencias entre el Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales en materia de medio ambiente", *DA* núm. 190 (1981), pp. 351 ss.; *Derecho Público de las Comunidades Autónomas (I)*, Civitas, Madrid, 1982.

- NIETO, A., "La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo", *RAP* núm. 37 (1962); "La inactividad de la Administración: veinticinco años después", *DA* núm. 208 (1986).
- PAREJO ALFONSO, L., "El medio ambiente", en PAREJO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A., ORTEGA, L., *Manual de Derecho administrativo*, Madrid, Ariel, última edición; "Origen y desarrollo del derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario europeo", *Derecho medioambiental de la Comunidad Europea*, Madrid, McGraw-Hill, 1996, pp. 41 ss.
- PÉREZ MARTOS, J. "La configuración jurídica del medio ambiente en el Derecho español", *RDUMA* núm. 159 (1998), pp. 167 ss.
- PÉREZ MORENO, A., "Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho Ambiental", *RAP* núm. 100-102 (1983).
- PÉREZ SOLA, N., "Instrumentos jurídicos y programas de la política comunitaria de medio ambiente", *RAAP* núm. 20 (1994), pp. 65 ss.
- PIÑAR DÍAZ, M., *El derecho a disfrutar del medio ambiente en la Jurisprudencia*, Comares, Granada, 1996.
- QUADRA SALCEDO, T., "Comentario al artículo 29 de la LJCA de 1998", *REDA* núm. 100 (1998), pp. 293 ss.
- QUINTANA LÓPEZ, T., "Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales", *REDA* núm. 65 (1990), pp. 113 ss.
- ROSA MORENO, J., "Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva", *REDA* núm. 81 (1994).
- RUIZ ROBLEDO, A., "Un componente de la Constitución Económica: la protección del medio ambiente", *Administración de Andalucía* núm. 14 (1993), pp. 27 ss.
- RUIZ TOMÁS, J., "Ayudas financieras", en *Derecho medioambiental de la Comunidad Europea*, Madrid, McGraw-Hill, 1996, pp. 107 ss.
- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D., "La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Comunidad Europea", *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 12 (1994), pp. 73 ss.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, IEAL, Madrid, 1980; "El objeto del recurso contencioso-administrativo", en LEGUINA VILLA, J. L. y

- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Lex Nova, Valladolid, 1999, pp. 175 ss.
- SOSA WAGNER, F., "Responsabilidad de la Administración en un supuesto de contaminación de aguas", *REDA* núm. 12, 1977.
- VELASCO CABALLERO, F., "El medio ambiente en la Constitución: ¿derecho público subjetivo y/o principio rector?", *Administración de Andalucía* núm. 19 (1994), pp. 77 ss.
- VERCHER NOGUERA, "Aplicación de las directivas comunitarias sobre medio ambiente. Jurisprudencia y notas", *Documentación jurídica*, T. XVI (1989).
- ZAMBONINO PULITO, M., "El litoral como parte del ambiente: su protección jurídico-administrativa", en el volumen colectivo ZAMBONINO PULITO, M. (Coord.), *La Administración frente a las agresiones al litoral*, Monografías de San Roque, Vicerrectorado de Extensión Universitaria de la Universidad de Cádiz-Ayuntamiento de San Roque, Cádiz, 2000); *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.