

La responsabilidad administrativa por los daños ocasionados al medio ambiente.

por Amalia Hernández Sendín.

Universidad de Salamanca.

Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal.

SUMARIO. 1. INTRODUCCIÓN. 2. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. 2.1. La "impersonalidad" del medio ambiente. 2.2. Medio ambiente y Constitución española. 2.3. Derecho subjetivo al disfrute a un medio ambiente adecuado. 2.4. Posibilidades de defensa ante daños medioambientales. 3. DAÑOS MEDIOAMBIENTALES Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. 3.1. Sobre la responsabilidad de los particulares ante la Administración. 3.1.1. La reparación de los daños al medio ambiente. 3.1.2. Reparación del daño y sanción. 3.2. Sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones por daños medioambientales. 3.2.1. Planteamiento general. 3.2.2. Los presupuestos de la lesión resarcible. 3.2.3. Imputación de la actividad dañosa a la Administración y los problemas del nexo causal. 3.2.4. Reflexiones finales a la luz de la responsabilidad patrimonial derivada de la inactividad de la Administración.

1. INTRODUCCIÓN.

La naturaleza que rodea a cada hombre y en medio de la cual desarrolla su vida, no es un elemento permanente e inmutable abocado a durar sin alterarse, como acaso se haya pensado en algún momento histórico. Los recursos son perecederos, fungibles y presentan el peligro de sucumbir ante los actos corrosivos y desgastantes de los humanos, siendo así que la tensión entre desarrollo y degradación medioambiental se torna evidente. Partiendo de esta realidad, es lógico que vaya aflorando la conciencia de la preocupación y sean cada vez más numerosas las iniciativas que pugnan por arraigar. Hoy no es un tema preconizado por los ciudadanos más visionarios o las minorías más concienciadas, sino que el interés va llegando ya a amplias capas de la población, repercute en los medios de comunicación, incide de plano en la clase política y reclama atención en el orden jurídico-social, fruto de lo cual va encontrando respuesta, tanto normativa como ejecutiva, entre los diversos poderes públicos (otra cosa es el escenario de luces y sombras que revela).

Es obvio que, al margen de los grandes fenómenos catastróficos, lamentablemente no tan infrecuentes hoy día, las distintas Administraciones, especialmente las locales, se han visto empujadas de una forma creciente a despachar batallas cotidianas en materia ambiental en los más diversos frentes, tales como contaminación de aguas, polución atmosférica, o incluso afecciones a bienes de titularidad privada. Problemas cuya solución requiere capacidad técnica, medios y buena gestión de los recursos. Y es aquí donde empiezan a constatarse las más diversas deficiencias y carencias a la hora de afrontar tal cuestión, debido en buena medida a la falta de instrumentos útiles, tanto en el orden jurídico como técnico, y por qué no decirlo, falta de seria voluntad y coordinación en muchos casos, que no logra superar la imagen de una Administración fragmentada en compartimentos estanco.

Pero no debe olvidarse que la protección del medio ambiente es una tarea sumamente compleja y complicada dadas las implicaciones de un objetivo y ámbito material que se antoja como amplísimo[1]. Se impone así la difícil labor de escudriñar los instrumentos y garantías que el Derecho proporciona de cara a la consecución de tal causa, y ello sin perder de vista el carácter multidisciplinar que su estudio sugiere[2].

No es objeto del presente trabajo someter a examen el instrumental integrado en nuestras leyes para proteger y tutelar el medio ambiente, por cuanto el estudio tiene su punto de mira más bien en el instituto de la responsabilidad administrativa como instrumento *a posteriori*, una vez consumada la agresión ambiental. Y es que, al margen de su connotación típicamente represiva, el mecanismo de la responsabilidad, junto con el contencioso-administrativo, en la más clásica formulación liberal de M. HAURIOU, cumple un importante papel de control y garantía de los individuos, a la vez que impulsa la eficacia del entramado administrativo, en tanto ofrece un *iter* de actuación futura correctora de comportamientos de la Administración Pública que no responden adecuadamente a las funciones que se le encomienda[3].

Vistas así las cosas, la responsabilidad administrativa puede marcar un amplio terreno de juego en lo que a prevención y a la vez reparación de daños ambientales se refiere. Se verá asimismo que ello no es óbice para los numerosos problemas que su exigencia plantea.

Conviene atender, en primer término, a la configuración de la protección del medio ambiente, *ex Constitutione*, como función pública administrativa, y en tanto punto de conexión que permitirá el estudio de los aspectos más controvertidos derivados de la responsabilidad administrativa, distinguiendo a tal fin la doble perspectiva que el instrumento sugiere: responsabilidad exigida *por* la Administración a aquellos que causen daños al medio ambiente, y responsabilidad exigida *a* la Administración, o si se prefiere, responsabilidad *de* la Administración con ocasión de los daños ambientales[4].

2. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

2.1. La «impersonalidad» del medio ambiente.

El dato del que debe partirse no es otro que la constatación del medio ambiente como objeto de atención jurídica orientada a su protección en todos los ordenamientos generales. Sin embargo, no pasa por alto el hecho de ser un bien jurídico que no acaba de encontrar la tutela que su entidad merece, en tanto le falta "personalidad" propia[5].

Interesantes problemas jurídicos suscita el significado del concepto de medio ambiente. Son numerosos los planteamientos acerca de los elementos que lo componen. Sin ánimo de rigor conceptual, para una concepción amplia de tal noción, incluirá todas aquellas circunstancias físicas o materiales y elementos necesarios para el desarrollo de los seres vivos, lo cual configura un abanico enorme de aspectos naturales, culturales, económicos y sociales, tanto públicos como privados, que determinan la vida del ser humano.

Es esta la perspectiva que subyace a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 1995 (STC 102/1995), punto de referencia inevitable en materia de Derecho Ambiental, a propósito del recurso de inconstitucionalidad presentado por varias Comunidades Autónomas contra la Ley Orgánica 4/1989, de 27 de marzo, sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. El Tribunal tiene ocasión de enfrentarse al carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones medioambientales y lo hace del siguiente modo en el *excursus* introducido en su Fundamento Jurídico 6º:

"Así, el medio ambiente como objeto de conocimiento desde un perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales (...). La flora, la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres "reinos" clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, ya desde su aparición en el ordenamiento jurídico en el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son Naturaleza, sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y en cada cultura"[6].

Ahora bien, de poco parece servir tan amplio concepto en aras de la finalidad pretendida, pues ofrece soporte a actuaciones públicas dispares[7] que ni siquiera responden a necesidades sociales parejas y cuya satisfacción requiere de técnicas y medios diferenciados. Una política ambiental no puede referirse al conjunto de condiciones de vida puesto que con unos medios limitados sería una auténtica misión imposible mantener la calidad de un medio ambiente identificado tan generosamente.

De ahí que parte de la doctrina se incline por un concepto más restringido[8]. Ahora bien, una postura demasiado reductora puede ser difícilmente compaginable con el tenor literal del artículo 45.2 CE: "Los poderes públicos velarán por la utilización de TODOS los recursos naturales". No obstante, aún coonestado a la concepción de "recurso natural", la cuestión seguiría siendo la misma : ¿Qué elementos integran la totalidad de los recursos naturales?

Los esfuerzos deberían centrarse no tanto en una delimitación material, *ex* artículo 45, cuanto en una concepción o definición funcional [9]. Desde esta perspectiva, la virtualidad que cabe conceder a tal impersonalidad es la de configurar la protección del medio ambiente como una función pública en cuyo desempeño las Administraciones Públicas, y por ende, el Derecho Administrativo con todo el pluralismo y dispersión normativa que caracteriza la materia, tienen un papel más que protagonista, si bien no exclusivo. También el Derecho Tributario, el Civil o el Penal ofrecen armas para la consecución de la finalidad pretendida.

2.2. Medio ambiente y Constitución española.

Independientemente de la perspectiva que se adopte (Derecho Público, Derecho Privado)[10], el tronco común se encuentra, en la más pura concepción kelseniana, en el artículo 45 CE, que en tres apartados señala al respecto:

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 la 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".

No es esta la ocasión de entrar a analizar y valorar minuciosamente el alcance del precepto constitucional[11], pero sí interesa destacar algunos aspectos derivados del mismo cuya repercusión es más que ostensible a la hora de afrontar el objeto principal del presente estudio, esto es, la responsabilidad administrativa.

2.3. ¿Existe un derecho subjetivo al disfrute de un medio ambiente adecuado?

En puridad, no puede decirse que del Texto Constitucional se deduzca un derecho subetivo al medio ambiente, a pesar de la contundente literalidad del artículo 45.1 CE. Por muchas interpretaciones que se pretendan o puedan hacer, baste recordar el encuadre sistemático del precepto en el Capítulo III del Título II, que se quiera o no, completado con el artículo 53.3 CE, excluye la existencia de un contenido esencial que el legislador tenga que respetar[12], sin perjuicio de su carácter informador.

La evocación exclusiva de lo dispuesto en el artículo 45 CE debe tildarse de insuficiente, pues si bien el reconocimiento, respeto y protección de los principios que en él se recogen han de informar la páctica judicial, sirviendo así de guía para la interpretación y aplicación del Derecho, de ellos sólo derivará una estricta obligación jurídica cuando las leyes que lo desarrollen concreten ese deber amplio de protección del medio ambiente que el precepto impone.

A mayor abundamiento, no puede decirse que en su fuero interno configure un ámbito de libertad individual inviolable e inmune a la injerencia de los poderes públicos. Ni siquiera se hace referencia a una específica actividad de los mismos con virtualidad para exigirse ante los Tribunales. El artículo 45.2 CE impone a los poderes públicos (no hay tampoco una específica concreción del obligado) el deber genérico de "velar" por la utilización racional de los recursos, pero tan indeterminada prevención no ofrece pauta alguna que permita colegir un *minimum* de conducta exigible y deducir unos criterios de valoración del cumplimiento y adecuación de la función[13].

En un intento de aproximación y concreción, como apuntaron en su momento ESCRIBANO COLLADO y LÓPEZ GONZÁLEZ[14], podría aceptarse como objeto de la función pública, "el control de la utilización de los recursos naturales con arreglo a unas reglas y principios técnicos que de acuerdo con las ciencias naturales, decidirán lo que es nocivo y lo que no es. El ejercicio de ese control se traducirá bien en otorgar un derecho de uso sobre un bien público o común, o en comprobar que el aprovechamiento que se pretende entra dentro de los reconocidos al propietario del bien...".

2.4. Posibilidades de defensa ante daños medioambientales.

Ahora bien, que no pueda afirmarse unánimemente, pues tesis en contra las hay, un derecho subjetivo a un medio ambiente adecuado, no concluye en una privación a los ciudadanos de instrumentos de defensa y acciones de reclamación frente a las agresiones ambientales, que en definitiva parece ser el objetivo último pretendido al hilo de la discusión.

Respecto a los bienes de titularidad privada integrantes del medio ambiente, la legitimación para la depuración de las posibles responsabilidades no plantea demasiadas dificultades. La cuestión, por contra, no parece tan clara cuando nos situamos ante una posición colectiva en la defensa medioambiental, esto es, cuando los daños se causan a lo que algunos autores han denominado "pertenencias medioambientales"[15], cuya titularidad y disfrute corresponde a la colectividad, si bien encomendándose a la Administración una función de protección, prevención y reparación de daños.

2.4.1. Legitimación colectiva.

Al margen de los debates abiertos en el plano doctrinal[16], no puede afirmarse que en materia de medio ambiente se reconozca aún una acción popular genérica, sin perjuicio de lo cual las diversas legislaciones sectoriales y autonómicas van siendo proclives a su admisión[17].

En ausencia de derecho subjetivo y acción popular, la clave estará en ampliar los criterios de legitimación de colectivos, corporaciones y asociaciones si tomamos como base lo dispuesto en el artículo 7.3 *in fine* de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LO 6/1985, de 1

de julio)[18]. Así, en la Sentencia de 1 de abril de 1993 (Ar. 9165), el Tribunal Supremo, en su Fundamento Jurídico 3º, admitió expresamente la legitimación del Fondo Asturiano para la Protección de los Animales Salvajes (FAPAS) para accionar proceso tendente a sustanciar la responsabilidad civil derivada de un delito contra elementos medioambientales.

De igual forma, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de junio de 1992 afirmó la legitimación de AEDENAT (Asociación Ecologista de Defensa de la Naturaleza) para instar a la Administración a que le proporcionara información acerca de resoluciones relativas al almacenamiento, instalación, recogida y transporte de residuos radioactivos derivándola del hecho de ser una Asociación defensora de intereses generales o difusos [19]. Ello no obstó a que pocos años después, el Supremo desestimara un recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta misma Asociación contra una serie de acuerdos adoptados por el Consejo de Seguridad Nuclear, precisamente por falta de legitimación. Ahora bien, la parte actora pretendía hacer valer su posición en la relación jurídico-procesal apoyándose en la necesidad de que "en ámbitos tan necesitados de transparencia y seguridad (en relación a la actividad del Consejo) se cumpla escrupulosamente el ordenamiento vigente". El Tribunal entendió que únicamente podría considerarse legitimada cuando especificare el acto o actos administrativos que hubieran podido incidir sobre el medio ambiente. La doctrina que se puede extraer de la STS de 22 de noviembre de 1996, Fundamento Jurídico 3º, (Ar. 8089) es interesante en orden a reflexionar sobre la apreciación de un interés legítimo colectivo en la defensa del medio ambiente:

"La Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 24 mayo 1985, explicó, razonadamente, que la legitimación exige que los demandantes «estén revestidos de una cualificación específica, es decir, de una especial relación con el objeto del proceso que viene concretada, al menos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 28 a) de la Ley Jurisdiccional, en la titularidad de un interés directo, personal y legítimo que pueda resultar afectado por la resolución que se dicte, interés que existe siempre que pueda suponerse que la declaración jurídica preconizada colocaría a los recurrentes en condiciones naturales y legales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico, o incluso, de índole moral...No basta, pues, un mero interés por la legalidad, sino que, al menos, en casos como el que resolvemos, es necesario que esté ante actos administrativos bien definidos y concretados, en los que sea evidente la presencia de

intereses colectivos o difusos, por la incidencia que aquellos actos administrativos hubieran podido tener en la naturaleza o en el medio ambiente".

Descendiendo al orden administrativo, el artículo 31.2 de la Ley 30/1992 señala que "las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca". En esta línea, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, amplía los supuestos y admite en su artículo 19.2 b) la legitimación de "corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de derechos e intereses legítimos colectivos".

2.4.2. Medio ambiente y Derechos fundamentales.

En lo que a defensa del medio ambiente respecta, no puede pasar por alto el filón de enormes posibilidades que se infiere de la tutela de derechos fundamentales ligados de alguna forma a la necesidad de protección del medio ambiente. Son supuestos en los que *a priori* una defensa individual del medio ambiente se acaba por conectar a la existencia de un interés legítimo particular. Ello se producirá en los casos en que la violación de normas ecológicas lleve concatenado un ataque a derechos fundamentales del individuo como la propia vida, la integridad física o moral, la intimidad o la protección del domicilio.

Pero, más bien, lo que se está protegiendo no es tanto el interés ambiental cuanto el derecho fundamental del sujeto[20]. Resulta así que por esta vía cabe interpretar el precepto constitucional en el sentido de derivar del mismo un derecho subjetivo o interés legítimo invocable donde no lo había, haciendo por ende hincapié en la dimensión medioambiental de ciertos derechos. A la luz de la anterior afirmación, es ésta más bien la orientación que parece anudarse a la famosa Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1989 (Ar. 3233), que en base a la literalidad de sus términos, ha sido implorada en incontables ocasiones para deducir la existencia de una eventual acción popular en materia de medio ambiente.

Paradigmática es igualmente la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos

Humanos, de 9 de diciembre de 1994, más conocida como *Asunto López Ostra vs. España*[21], que en resumen condena al Reino de España por no haber procedido a adoptar las medidas oportunas para evitar los gases, malos olores y molestias que una planta de residuos sólidos y líquidos, sin licencia y construida con subvención pública (precisamente para combatir los problemas de contaminación) venía ocasionando a la demandante y su familia, provocando además problemas de salud e impidiéndole el disfrute de su vida familiar y domicilio. La STEDH se manifiesta en los siguientes términos:

"Va de suyo que las vulneraciones graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarla del disfrute de su domicilio, de manera que dañe su vida privada y familiar, sin poner por ello en peligro grave la salud de la interesada".

La Sentencia, empero, debiera observarse desde una doble perspectiva, al margen de que se hubieran agotado o no los recursos internos. Por un lado la justicia material del caso, en tanto que la situación, la acentuada actitud pasiva del Ayuntamiento ante las constantes denuncias y las circunstancias fácticas y personales de la demandante así parecían exigirlo. Pero quizá parece excesivo vincular la protección del medio ambiente a la tutela del derecho a la inviolabilidad del domicilio, cuando entra en juego y se antepone la propia integridad física. Asimismo no se puede obviar que el recurso al artículo 18.2 CE para la defensa indirecta del

medio ambiente, especialmente en caso de ruidos o humos, podría dar pie a fundar un sistema generalizado de responsabilidad en el que se acabaría respondiendo en todo caso y con independencia del presupuesto de la antijuricidad del daño. Ello conduce al menester de apreciar las coyunturas concretas de cada supuesto, lo que nos permite reflexionar sobre la línea casuista que preside la exigencia de responsabilidad administrativa, máxime en materia como la que nos aborda.

Por otro lado, la Sentencia es de interés por admitir la protección del medio ambiente a través de los derechos y libertades, y por subrayar la necesidad de una Administración que adopte una conducta activa en la defensa del medio ambiente, estableciendo a tal fin las medidas oportunas "en justo equilibrio entre los intereses concurrentes del ciudadano y de la sociedad en su conjunto, disfrutando en todo caso el Estado de un cierto margen de apreciación".

Las disquisiciones hechas al hilo de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos permiten establecer la conexión con el siguiente punto del estudio, entrando así a analizar los aspectos fundamentales y problemáticos del mecanismo de la responsabilidad administrativa y sus imbricaciones principales, distinguiendo para ello la doble perspectiva mencionada *supra*.

3. DAÑOS MEDIOAMBIENTALES Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

3.1. Sobre la responsabilidad de los particulares ante la Administración.

Los daños medioambientales que dan lugar a la exigencia de este tipo de responsabilidad conectan generalmente, que no exclusivamente, con la comisión de infracciones administrativas. Ello da lugar a la imposición de sanciones y, en su caso, a la reparación del daño efectivamente causado, de forma que esta responsabilidad personal exigida por la Administración se cifra en dos ideas: por un lado, la potestad sancionadora de la Administración respecto a la infracción; por otro, la reparación de los daños y perjuicios irrogados al medio ambiente, bien indemnizando, bien reponiendo al estado de cosas previo, lo cual indica ya la dificultad de tal reposición cuando se proyecta sobre la naturaleza, lo que explica que se conciban las condenas de este tipo como una posibilidad más bien teórica por la imposibilidad de reparación o por los elevados costes que ello puede representar.

3.1.1. La reparación de los daños al medio ambiente.

Se constata así la posibilidad de un régimen de acumulación de sanciones y reparación de daños que derivan en una evolución y extensión del régimen de autotutela administrativa, discutible por cuanto como ya apuntó en su momento RIVERO YSERN representa un ejemplo más del "proceso de absorción de competencias del poder judicial por parte de la Administración" generado, a mayor abundamiento, vía reglamentaria, no legal [22], y sin embargo justificable, cuando se concibe como medio de luchar contra las agresiones ambientales y a la vez reparar eficazmente el daño causado[23]. En este sentido, se ha discutido si a la Administración cabe conceder la potestad de exigir y concretar el deber de reparación, a cuyo efecto se han promulgado normas que reconocen tal competencia positivamente. Ejemplos precisos de la exigencia concurrente de ambos conceptos ofrecen las leyes sectoriales y particularmente las autonómicas en clara alusión a las cotas competenciales que le asigna el Texto Constitucional en su artículo 149.1.23º ("establecer normas adicionales de protección").

Sin ánimo de rigor y exhaustividad y a título meramente ejemplificativo, podemos citar la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, desarrollada por el Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RD 849/1986, de 11 de abril) que reconocen en el artículo 110 de la Ley y artículo 323.1 del Reglamento la posibilidad de obligar a los infractores, al margen de la sanción que proceda, a reparar los daños y perjuicios ocasionados así como a reponer las cosas a su estado anterior. De forma similar se pronuncian el artículo 19.1 de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos y su Reglamento (RD 833/1988, de 20 de julio) o la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (artículo 95). Ya en el ámbito autonómico, citar *ad ex.*, la Ley de la Generalidad Valenciana 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Clasificadas (artículo 15 tres), o la Ley de Castilla y León 8/1991, de 10 de mayo, sobre Espacios Naturales (artículo 59.3), entre otras varias.

De igual modo, al respecto sobre la capacidad o legitimación para exigir la reparación

del daño, no puede pasar por alto la previsión del artículo 130.2 de la Ley 30/1992 cuya comprensión, a efectos de zanjar toda clase de interpretaciones, debe coherenciarse con el artículo 22 del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/1993, de 4 de agosto), por el cual cuando el daño procede de una infracción administrativa se concede a la Administración, al margen de la potestad sancionadora, la capacidad de exigir *per se* la reparación del daño.

Dice así el citado artículo 22:

1. "Si las conductas sancionadas hubieran causado daños y perjuicios a la Administración, la resolución del procedimiento podrá declarar:

- a) La exigencia al infractor de la reposición a su estado originario de la situación alterada por la infracción.
- b) La indemnización por los daños y perjuicios causados, cuando su cuantía haya quedado determinada en el procedimiento

2. "Cuando no concurren las circunstancias previstas en la letra b) del apartado anterior, la indemnización por los daños y perjuicios se determinará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicará el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa".

Parece que el reglamento estatal condiciona la facultad de exigir la reparación del daño causado a la concurrencia de dos presupuestos: que éste se produzca efectivamente en bienes cuya titularidad le corresponda y que sea consecuencia de una infracción administrativa. No tardará el lector en plantearse, a *sensu contrario*, dos cuestiones que no pasan inadvertidas a la luz de las limitaciones anteriores. Por un lado, si la Administración está capacitada para imponer la reparación del daño cuando éste se materialice sobre bienes de titularidad privada o sobre bienes demaniales de carácter abstracto o difuso (es decir, el medio ambiente en general, como abstracción) y no exista ley sectorial que así lo reconozca. Por otro, si tal facultad debe ir inexorablemente conectada a una infracción previa o es

admisible igualmente en caso de inexistencia de la misma.

Por lo que se refiere al primero de los supuestos, cuando la agresión recae sobre bienes cuya titularidad no se predica como pública, parece dudosa la legitimación de la Administración por cuanto corresponde al titular de los mismos el ejercicio de la correspondiente acción ante la jurisdicción civil.

Ahora bien, y especialmente respecto al medio ambiente investido de abstracción, si atendemos a la genérica obligación de "restaurar el medio ambiente" que el artículo 45.2 CE encomienda a los poderes públicos podríamos quizá deducir, vía constitucional, tal legitimación para reclamar la responsabilidad, de forma directa, o en vía de regreso, cuando la entidad de la agresión reclamase su reparación inmediata so pena de agravación [24].

En el segundo de los supuestos, cuando no existe infracción administrativa previa, la legitimación de la Administración para exigir la reparación de los daños en la vía civil se apoya sobre la base de la titularidad pública de los bienes, y en otros casos, el fundamento, tal vez, podría ubicarse en ese deber-función constitucionalizado en el citado artículo 45.2 CE y en la posición de garante y representante de los intereses generales que se le asigna ex artículo 103 CE [25].

3.1.2. Reparación del daño y sanción.

El daño al medio ambiente suscita la orden de reparación y a la vez promueve la apertura de un expediente sancionador tendente a depurar las consecuencias de la infracción administrativa. En este sentido puede hablarse de una acumulación procesal, pero no por ello ha de pensarse en una asimilación respecto a los presupuestos jurídico-materiales [26]. Existe toda una jurisprudencia, en este sentido, que no sólo viene a diferenciar entre "acto sancionador" (basado en la idea de culpabilidad) y "acto restaurador", sino que además afirma la independencia de la reparación respecto a la sanción, de forma que aún no procediendo la sanción por no ser ilícita la conducta, es factible la imposición ejecutoria de la reparación, a pesar de la configuración del artículo 130.2 de la Ley 30/1992, (prolongado en el artículo 22 del Reglamento) por referencia al infractor. Botón de muestra de esta particularidad del Derecho Administrativo frente al penal queda plasmado en varias Sentencias (*vid. v.gr.* STS de 7 de noviembre de 1985, STS de 10 de febrero de 1989, o la STS de 19 de febrero de 1992 que recalca diciendo que "la reparación de daños -a diferencia de la sanción- es independiente de la licitud o ilicitud de la conducta").

Véase cómo el régimen de autotutela ejecutoria alcanza aquí su máximo grado de exorbitancia.

Pero existe aún otro aspecto que confirma el amplio margen de actuación y, por qué no decirlo, discrecionalidad arbitraria, que envuelve el ejercicio de la potestad sancionadora, aunque en esta ocasión orientada al polo opuesto, esto es, a la inactividad y pasividad ante las infracciones, especialmente reprochable en los casos en que medie denuncia previa. Aún cuando la jurisprudencia ha establecido que salvo el infractor nadie más tiene interés legítimo en el ejercicio del *ius puniendi* por parte de los órganos administrativos a los que se atribuye, parece difícil no reconocer interés en la incoación del expediente sancionador al denunciante perjudicado por la infracción, esto es al denunciante cualificado. La clave para la

determinación de si existe o no interés legítimo debiera situarse en el dato de "si la imposición de una sanción puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera" (STS de 23 de junio de 1997, Fundamento Jurídico 2º, -Ar.5267-).

Esta denegación es más acuciante en los supuestos en que se vulnera el derecho de respuesta que, de conformidad con el artículo 11.2 *in fine* del RD 1398/1993, de 4 de agosto, asiste al denunciante que solicitó la incoación del expediente. Y es que en caso de no recibir comunicación sobre el inicio o no del procedimiento, el denunciante podría intentar hacer valer ese silencio, positivo, para exigir, posteriormente ante los Tribunales, la ejecución del acto presunto y el cumplimiento de la obligación de dar respuesta[27]. Pero ese intento sería en vano, puesto que los Tribunales vienen negando con carácter general la legitimación del denunciante para impugnar la negativa de la Administración a iniciar el procedimiento sancionador.

No obstante, la denuncia no sería del todo inútil, puesto que podría derivar, superado el requisito de la causalidad, en una responsabilidad de la Administración por culpa *in vigilando* o *in ommittendo* en cuanto, aún teniendo conocimiento de los hechos determinantes del daño, no adoptó las medidas oportunas para evitar la causación, progresión o agravación del mismo.

En este sentido, a modo de ejemplo, la Sentencia de 8 de julio de 1998 (Ar.6716) declaró la responsabilidad del Ayuntamiento de Ciudadela por su inactividad ante las denuncias del demandante perjudicado por los ruidos sufridos en su vivienda en tanto no procedió a adoptar las medidas correctoras adecuadas[28].

Este nuevo planteamiento en materia de responsabilidad administrativa enlaza el estudio desde la perspectiva inversa del instituto, esto es, los supuestos en que es la Administración la que responde de los daños causados al medio ambiente, naciendo así la obligación de reparar íntegramente el daño causado.

[Siguiente](#)

[1] ESCRIBANO COLLADO, P. Y LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., "El medio ambiente como función administrativa" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 26, pág. 367.

[2] En este sentido MARTÍN REBOLLO, L. en "Medio Ambiente y responsabilidad de la Administración", nº 2, octubre-diciembre, 1976, pág.639, "...ha de ser con el concurso de sociólogos, biólogos, ecólogos, geógrafos, urbanistas, juristas y otros especialistas como debe enfocarse correctamente el estudio...".

[3] *Vid.* MARTÍN REBOLLO, L., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en España: nota introductoria", en *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Cuadernos de Derecho Judicial, XIV, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, pp 17-18.

[4] GÓMEZ PUENTE, M., Jornadas sobre Derecho y Medio Ambiente, organizadas por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Cantabria, 26-28 de mayo de 1999, cuya intervención se recoge en un texto, "Medio Ambiente y responsabilidad administrativa" en la revista electrónica *Administración* (www.law.unican.es/administracion/ESTU/99006.htm).

[5] MORENO TRUJILLO, E., *La protección jurídica privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*, Ed. Bosch, Barcelona, 1991, pág. 183. También BLASCO ESTEVE, A., "Medio Ambiente y responsabilidad", en *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, pág. 629.

[6] Algunos autores como GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S., en *La reparación de los daños causados a la Administración*, Cedecs editorial, Barcelona, 1998, pp.203-204, ven en esta sentencia un claro ejemplo de la visión antropocéntrica que encierra la noción de medio ambiente, y que el propio TC comparte

[7] Entre esas otras funciones públicas merecerían destacarse por el tratamiento diferenciado que se les dispensa, *ex Constitutione*, aquellas que se orientan a materias como progreso social y económico (artículo 40), salud (artículo 43), cultura (artículo 44), patrimonio histórico y cultural (artículo 46), y vivienda y urbanismo (artículo 47), objetos que a pesar de su deslinde, no pueden evitar coincidir en la realidad dando lugar así a un entrecruzamiento de materias.

[8] En la doctrina española, el concepto restringido de medio ambiente es sostenido, entre otros, por MARTÍN

MATEO, quien reduce su contenido a "los elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas, es decir: el agua y el aire, vehículos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre en la tierra", en *Tratado de Derecho ambiental*, Ed. Trivium, Madrid, 1992, pág. 86.

[9] Vid. ORTEGA ÁLVAREZ, L., "El concepto de medio ambiente", en *Lecciones de Derecho del medio ambiente*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1999, pp. 49 y 50.

[10] FORTES GONZÁLEZ, A.I., "La responsabilidad por daños al medio ambiente. En especial la responsabilidad de la Administración", en *Revista de Derecho Ambiental*, nº23, pág.10.

[11] Sobre el tema, entre otros, vid., JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Ed. Bosch, Barcelona, 1995. También LÓPEZ MENUDO, F., "El derecho a la protección de un medio ambiente adecuado", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, pp 161 y ss. Sobre el valor normativo de la Constitución, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma jurídica*, en PREDIER/GARCÍA DE ENTERRÍA, 2ª ed., Madrid, 1981, pp 123 y ss.

[12] BAÑO LEÓN, J.M., "La tutela judicial del medio ambiente", en *Derecho del medio ambiente y Administración local*, op.cit. pág.614.

[13] vid. ORTEGA ÁLVAREZ, L., "El concepto..." op.cit. pág.62.

[14] "El medio ambiente como función...", op.cit., pp 372 y 373.

[15] REQUERO IBAÑEZ, J.L., "El Derecho Administrativo y la responsabilidad por daños medioambientales", en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 141, enero-febrero, 1995, pp 133 y ss.

[16] JORDANO FRAGA, J., *La protección...* op.cit pp.255 y ss. recoge las distintas posturas a favor del reconocimiento de una acción pública en materia ambiental

[17] Así, entre otras, la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza (artículo 47.b); la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (artículo 8.2); la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (artículo 109.1); la Ley Foral 9/1996, de 16 de junio de Espacios Naturales de Navarra (artículo 43); Ley 6/1993, de 15 de julio reguladora de los residuos, de Cataluña (artículo 100); etc..

[18] Vid. MARTÍN MATEO, R., *Tratado de ...* op.cit. pp.190 y ss.

[19] ROSA MORENO, J. "Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 81, 1994, pp. 147-153.

[20] BAÑO LEÓN, J.M., "La tutela judicial..." op.cit. pág.621.

[21] Vid. al respecto VELASCO CABALLERO, F. "La protección del medio ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 45, 1995.

[22] RIVERO YSERN, E. "La responsabilidad civil frente a la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*, nº 73, enero-abril, 1974, pp 33-34. No obstante, el propio autor explica el recurso a la autotutela administrativa como "consecuencia de la lentitud de los procedimientos judiciales y de la resistencia de los Tribunales a condenar por responsabilidad extracontractual".

[23] GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, S. *La reparación...* op.cit. pp. 229-232.

[24] En este sentido, GÓMEZ PUENTE, M. *Medio ambiente y...* op.cit., en internet.

[25] Sobre responsabilidad civil en la materia, vid. DE MIGUEL PERALES, C. *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997, 2ª ed.

[26] GÓNZALEZ-VARAS IBAÑEZ., S. *La reparación...* op.cit. pág.84

[27] GÓMEZ PUENTE, M. "Medio ambiente..." op.cit.

[28] Sobre la responsabilidad por *culpa in vigilando* o *in ommittendo*, vid. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. "Responsabilidad administrativa por culpa in vigilando o in ommittendo", en *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol.I, Madrid, 1998

Webmaster: Roberto-Marino Jiménez Cano