I. ESPAÑOLA Y COMUNITARIA

LA ADMINISTRACION Y LA REPARACION AMBIENTAL (Consideraciones sobre la responsabilidad de la Administración por daños al ambiente) (1)

Por
MARÍA ZAMBONINO PULITO
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Cádiz

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA REPARACIÓN AMBIENTAL EN LOS SUPUESTOS EN LOS QUE LA ADMINISTRACIÓN ES LA CAUSANTE DE LA LESIÓN: 2.1. *Los obstáculos para aplicar el régimen de responsabilidad patrimonial: a)* La inexistencia de un derecho subjetivo susceptible de ser lesionado. *b)* La imposibilidad de individualizar el daño. *c)* Las dificultades relativas a la prueba de la relación de causalidad. 2.2. *La necesidad de revisar las posibilidades para la exigencia del cumplimiento del deber de reparación ambiental en vía jurisdiccional.*—3. EL DEBER DE REPARAR EL AMBIENTE EN LOS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS PARTICULARES: 3.1. *La reparación por la Administración: ejecución subsidiaria y ejecución directa.* 3.2. *La financiación de la reparación ambiental.*—4. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

En el actual marco de entendimiento del ambiente como un bien escaso y un componente del desarrollo económico, las agresiones al mismo han sido objeto de preocupación a todos los niveles. Como función pública que es —así debe verse desde los propios postulados de nuestra Carta Magna—, la de protección ambiental en su doble vertiente, preventiva y reparadora, al Derecho administrativo corresponde introducir los mecanismos que aseguren un correcto cumplimiento por la Administración pública del deber impuesto por el artículo 45 CE. Desde la perspectiva reparadora, tal deber tiene un doble alcance, pues aquélla viene llamada a exigir la reparación de las agresiones ambientales originadas por otros sujetos, pero naturalmente también vendrá obligada a la reparación ambiental en los supuestos en los que la lesión sea consecuencia de su propio funcionamiento.

---

(1) 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. Las reflexiones que en el mismo se aportan las he desarrollado con mayor profundidad en *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blanch, 2001.

En efecto, la Administración en el desarrollo de su actividad puede ser «responsable» de daños al ambiente, y puede serlo por acción u omisión, incluso por falta de vigilancia. Al objeto de procurar la efectiva reparación ambiental, la doctrina viene afanándose en los últimos años en dar respuestas a tal objetivo, buscándolas, fundamentalmente, en el instituto de la responsabilidad. Pero, en mi opinión, existen serios obstáculos para la viabilidad de la aplicación del instituto resarcitorio. Creo, por ello, que en lo que debiera profundizarse sería en el control jurisdiccional del cumplimiento del deber constitucional consagrado en el artículo 45 CE, fundamentalmente porque la regulación dada al control de la inactividad administrativa en la nueva Ley jurisdiccional, sin duda merecedora de una valoración positiva por lo que de avance respecto de la normativa anterior ha supuesto, deja todavía, por lo que al ámbito ambiental interesa, los supuestos de incumplimiento de la obligación de la Administración de reparar el ambiente dañado exentos de control.

Desde otro punto de vista, se propugnan soluciones para facilitar la exigencia de la reparación cuando el causante del daño es un particular, variando los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico desde los que reaccionar. En cualquier caso, a la Administración corresponde un papel esencial para exigir a los particulares el cumplimiento de sus obligaciones. Abundando más, creo que existe un deber de reparación subsidiaria, incluso de reparación directa en ausencia de responsable, entroncable en el artículo 45 CE. Claro está que la viabilidad de estas últimas propuestas dependerá de que se dote a la Administración de medios suficientes para financiar la reparación ambiental.

El desarrollo de las anteriores afirmaciones es el objeto de las páginas que siguen.

2. La reparación ambiental en los supuestos en los que la Administración es la causante de la lesión

2.1. *Los obstáculos para aplicar el régimen de responsabilidad patrimonial*

Es habitual que, al objeto de proporcionar un sistema de garantías para la reparación del daño ambiental derivado del funcionamiento de los servicios públicos, se acuda al régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas contenido en los artículos 139 y ss. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero. En algunos casos, tal empleo se propugna sin diferenciar si la lesión se origina por la actividad o inactividad de la Administración —defendiéndose singularmente en los últimos supuestos citados, sea por omisión o falta de vigilancia (2)—. No faltan, sin em-

(2) La actitud de pasividad o inercia de la Administración ante vertidos y emisiones contaminantes y la falta de control de actividades establecidas vienen siendo denunciadas

bargo, posturas que ponen en duda su aplicabilidad en los casos de inactividad (3).

Tanto en uno como en otro supuesto —actividad o inactividad de la Administración que origina una agresión al medio ambiente—, considero, sin embargo, difícilmente aplicable dicho régimen pues parece más que dudosa la existencia de una auténtico derecho lesionado y tampoco va a estar muy claro a quién indemnizar. En los casos de inactividad, además, será muy difícil probar la existencia del nexo causal.

a) *La inexistencia de un derecho subjetivo susceptible de ser lesionado.*

En los supuestos de agresión al medio ambiente, la determinación del sujeto dañado debe ponerse en directa relación con la naturaleza del derecho reconocido en el artículo 45 CE pues, como los artículos 106 CE y 139 LPAC determinan, derecho a la indemnización lo ostentan los particulares cuando sufran una lesión en sus bienes y derechos. Dependiendo de la postura que se adopte respecto a la naturaleza del derecho al medio ambiente que tienen *todos*, podrán existir particulares perjudicados o no. Partiendo de los postulados ofrecidos por la doctrina más progresista, según los cuales el derecho al medio ambiente adecuado es un derecho subjetivo, se llegaría a la conclusión de que cualquier persona podría reclamar una indemnización por daños ambientales a la Administración que causara el daño, como titular del derecho subjetivo (4).

---

desde muy diversos foros. Puede verse al respecto la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 1995, *La actividad del Ministerio Fiscal: delitos contra el medio ambiente*, págs. 503 a 525, presentada al inicio del año judicial 1996-1997, extracto recogido en «Revista de Derecho Ambiental», núm. 17 (1996), págs. 83 y ss. En la doctrina administrativista, el problema de las agresiones al medio ambiente en general cuando en ellas, directa o indirectamente, participa la Administración pública «por acción u omisión, coadyuvando en el resultado dañoso» ha sido puesto de relieve por MARTÍN REBOLLO, *Medio ambiente y responsabilidad de la Administración*, pág. 641, también en *El delito ambiental...*, pág. 1050. Sobre la inactividad prestacional en los distintos sectores puede verse la relación de jurisprudencia recogida en GÓMEZ PUENTE, *Responsabilidad por inactividad de la Administración*, págs. 194 y ss. A favor del reconocimiento de la responsabilidad de la Administración por daños ambientales derivados de su inactividad, este último autor en *La inactividad de la Administración*, págs. 813 y ss.; J. JORDANO FRAGA, *La responsabilidad de la Administración con ocasión de los daños al medio ambiente*, págs. 100 y ss.; SOSA WAGNER, *Responsabilidad de la Administración en un supuesto de contaminación de aguas*, pág. 151; J. A. DOMÍNGUEZ LUIS, *Responsabilidad patrimonial y acción terrorista...*, pág. 297.

(3) En contra de la atribución de la responsabilidad a la Administración por culpa *in vigilando*, R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, pág. 174; la pone en duda por daños causados por personal ajeno a las estructuras administrativas S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La inspección en el marco del control de la aplicación del Derecho Ambiental*, págs. 42 y ss.

(4) Ver los argumentos al respecto ofrecidos por DELGADO PIQUERAS, *Régimen jurídico del derecho constitucional al ambiente*, pág. 56; G. ESCOBAR ROCA, *La ordenación constitucional del medio ambiente*, 1995; J. JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, págs. 453 a 500; D. LOPERENA ROTA, *El derecho al medio ambiente adecuado*, págs. 48 y ss.; F. LÓPEZ RAMÓN, *Derechos fundamentales, subjetivos...*, pág. 358; M. PIÑAR DÍAZ, *El derecho a disfrutar del medio ambiente en la Jurisprudencia*; A. RUIZ ROBLEDO, *Un componente de la Constitución Económica...*, págs. 27 y ss.; F. VELASCO CABALLERO, *El medio ambiente en la Constitución...*, págs. 77 y ss. Utilizan en su argumentación la

Convengo, sin embargo, con aquellas otras opiniones que niegan el carácter de auténtico derecho subjetivo del derecho al medio ambiente adecuado, y que consideran la situación jurídica activa reconocida por el artículo 45 CE como un interés legítimo, no individual, sino colectivo, que abriría las puertas de la protección jurisdiccional, supeditada, eso sí, a la habilitación legal, a tenor de lo dispuesto en los artículos 7 LOPJ y 19 LJ (5). De ahí que deba concluir la inexistencia de un derecho subjetivo que justifique la pretensión de indemnización por parte de un supuesto titular (6).

b) *La imposibilidad de individualizar el daño.*

La individualización, como requisito del daño expresamente exigido por el artículo 139.2 LPAC, exige que la lesión se produzca en los bienes y derechos de un individuo o grupo de individuos concretos, sin que puedan incluirse, por tanto, en el concepto de lesión resarcible los sacrificios que afectan a todos los ciudadanos en general. Evidentemente, no me refiero a aquellos casos en los que el daño ambiental conlleva una lesión a derechos como el de propiedad u otros equivalentes, en los que el requisito de la individualización se reconduce a través de este último derecho lesionado. Los supuestos que en este punto interesan son aquellos otros en los que se pretenda alegar la lesión al medio ambiente adecuado consagrado en el artículo 45 CE, y en los que no cabe esgrimir un individuo o grupo de individuos concreto como perjudicados, sino que, por el contrario, la perjudicada resulta ser la comunidad, y en los que evidentemente el requisito de la individualización no se da, a menos que la que reclama sea una Adminis-

mayoría de los autores citados la conocida STS 25 abril 1989, que reconocería 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.

(5) En esta línea, ESCRIBANO COLLADO y LÓPEZ GONZÁLEZ, *El medio ambiente como función administrativa*, pág. 371; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El medio ambiente en la Constitución española*, pág. 346; R. GARCÍA MACHO, *Las aporías de los derechos fundamentales y sociales y el derecho a una vivienda*; R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, I, pág. 150; F. LÓPEZ MENUDO, *El derecho a la protección del medio ambiente*, págs. 161 y ss.; J. PÉREZ MARTÓS, *La configuración jurídica del medio ambiente en el Derecho español*, págs. 167 y ss.; T. QUINTANA LÓPEZ, *Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales*», págs. 113 y ss.; J. ROSA MORENO, *Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva*, pág. 153.

(6) Sin embargo, para L. MARTÍN REBOLLO, *Medio ambiente y responsabilidad de la Administración*, pág. 650, las personas dañadas y las organizaciones representativas de intereses colectivos son titulares de «un auténtico derecho público subjetivo que exige una indemnización para su mínima y parcial reparación». Distinto sería el caso en el que el auténtico derecho lesionado fuera un derecho subjetivo, como el derecho a la vida, a la propiedad o a la intimidad. En esta línea, reconocería el derecho a ser indemnizados los particulares por un daño moral por la relación de la actividad administrativa en materia ambiental con el derecho a la vida privada y familiar la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 19 de febrero de 1998.

tración pública como titular de un bien de dominio público —sería acaso el supuesto del medio marino en cuanto que dominio público marítimo-terrestre—, caso éste netamente diferenciable, y que deberá resolverse conforme a las reglas establecidas en el artículo 145 LPAC. Considero el anterior un obstáculo esencial para pretender una indemnización a favor de un ciudadano e incluso de una organización representativa de intereses colectivos por un daño al ambiente (7).

c) *Las dificultades relativas a la prueba de la relación de causalidad.*

Si las dificultades son numerosas en cualquier supuesto de responsabilidad, en materia ambiental existen una serie de circunstancias que hacen extraordinariamente complicada la demostración de la relación de causalidad —tal y como incluso reconocen los defensores de la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de lesiones ambientales (8)—, que han sido puestas de manifiesto por la doctrina (9), como son la complejidad de las verificaciones técnicas necesarias para probar el nexo causal (10); la manifestación, con frecuencia, del daño en el transcurso de un largo período de tiempo; la diversidad de causas que confluyen, habitualmente, y que originan la contaminación; la existencia de una notable distancia, en ocasiones, entre el lugar de emisión y aquel en el que se produce el daño. Ello a pesar de la generalización de la admisión de las causas indirectas (11), frente al criterio tradicional, ciertamente estricto, de exigir que la relación de causalidad fuera directa e inmediata (12).

Pero en el supuesto comúnmente denunciado como el más frecuente de responsabilidad administrativa por daños ambientales, el de inactividad de la Administración, debe señalarse que la Jurisprudencia viene siendo muy estricta en la admisión de la prueba del nexo causal. Exponente de ello son las SSTS 7 febrero y 6 marzo 1998, en las que merece la pena dete-

(7) Para MARTÍN REBOLLO, *Medio ambiente y responsabilidad de la Administración*, pág. 650, sin embargo, en materia de daños ambientales, no deben olvidarse facetas como «la valoración de la vida, los daños morales, por llamarlos de alguna forma y el derecho a disfrutar de la naturaleza, de la ciudad ... como un auténtico derecho público subjetivo que exige una indemnización para su mínima y parcial reparación a las personas dañadas y a las organizaciones representativas de intereses colectivos».

(8) L. MARTÍN REBOLLO, *Medio ambiente y responsabilidad de la Administración*, pág. 651.

(9) CABANILLAS SÁNCHEZ, *La responsabilidad por inmisiones y daños ambientales: el problema de la relación de causalidad*, pág. 39.

(10) Sobre este particular, J. ESTEVE PARDO, *Técnica, riesgo y Derecho, in totum*.

(11) STS 16 noviembre 1974, comentada por NIETO, *La relación de causalidad en la responsabilidad del Estado*, págs. 401 y ss., a la que seguirían las de 18 enero 1982, 14 septiembre 1989, 29 mayo 1991 y, 31 enero 1996, 25 enero, 26 abril y 16 diciembre 1997; 6 marzo 1998, por todas. Sobre la evolución de la jurisprudencia: G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada del uso de las armas por los agentes públicos...*, págs. 497 y ss.

(12) SSTS 30 marzo 1966, 23 enero y 25 mayo 1970, 23 enero 1972, 12 noviembre 1981.

nerse. Dictadas ambas en casos similares, en los que los recurrentes exigían indemnizaciones a la Administración autonómica por el perjuicio por éstos sufridos debido a la prohibición preventiva de la captura y venta en lonja de los moluscos bivalvos procedentes de los bancos naturales y de los establecimientos de acuicultura del litoral onubense, cuya causa determinante sería, según los demandantes, la concentración de metales pesados en aguas del litoral, atribuyendo tal circunstancia a la falta de vigilancia de la Administración autonómica en el ejercicio de sus competencias asumidas en materia de vertidos, ordenación del litoral, acuicultura, ordenación del sector pesquero, medio ambiente, higiene, contaminación biótica y antibiótica.

El Tribunal Supremo considerará que no existe nexo causal ante el desconocimiento del verdadero agente causante (13), que el carácter objetivo de la responsabilidad debe entenderse en sus justos términos (14), que la asunción de competencias ambientales por las Comunidades Autónomas no las convierte en aseguradoras universales de todos los riesgos que puedan sufrir los particulares (15), y enmarca en las actuaciones propias del Estado social las indemnizaciones percibidas por los particulares para paliar los riesgos de una actividad empresarial (16). Por todo ello, ambas

(13) En los dos casos, se considerará que no concurre el nexo causal entre el incumplimiento de deberes de vigilancia y el aumento de límites máximos de emisión de vertidos en aguas del litoral andaluz, al no ser acorde tal determinación con el principio de responsabilidad objetiva, pues, en los términos expresados en la STS 3 marzo 1998, el nexo causal no «puede apreciarse aunque la Administración hubiera incumplido sus deberes de vigilancia para evitar vertidos contaminantes, pues se desconoce el factor o agente determinante del aumento de los niveles máximos autorizados de metales pesados en las aguas del litoral onubense con el consiguiente riesgo en el consumo de moluscos bivalvos, que obligó a la Administración demandada, en uso de sus aludidas atribuciones, a prohibir su comercialización como medida para salvaguardar la salud».

(14) «La socialización de los riesgos, que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa en defensa de los intereses generales lesionando para ello intereses particulares, no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir las pérdidas en este caso de los acuicultores por más que su actividad hubiese sido promovida y fomentada por la propia Administración, ya que, cuando así procedió, no existía el riesgo después generado por hechos y circunstancias en los que no se ha acreditado que la misma tuviese participación alguna directa ni indirecta, inmediata o mediata, exclusiva ni concurrente.»

(15) La asunción de competencias por la Administración autonómica no libera a las empresas dedicadas a la acuicultura de «soportar los riesgos procedentes de la posible contaminación de las aguas con la consiguiente paralización de las capturas y venta de ostreidos, pues no cabe considerar que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados».

(16) Ambas Sentencias expresarían que las ayudas a los afectados por la prohibición de capturas y venta de moluscos bivalvos que otorgara la Administración autonómica —a las que no se acogieron los recurrentes por considerarlas insuficientes— no tienen la consideración de indemnizaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que, por el contrario, «responden a otros títulos de intervención propios del Estado social para proteger a determinados sectores y amortiguar el riesgo que en éstos pueda conllevar una explotación empresarial, como ha sucedido en la agricultura o en la pesquería ante la ocurrencia de determinadas eventualidades cual la sequía o el cierre de caladeros por terceros países». Deben calificarse desde esta perspectiva las bonificaciones

Sentencias desestimarán los correspondientes recursos y no reconocerán la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración ni el correspondiente derecho de los demandantes a ser indemnizados. En esta línea, precisamente, la reforma del artículo 141.1 LPAC introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que niega la resarcibilidad, sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos, de los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos.

2.2. *La necesidad de revisar las posibilidades para la exigencia del cumplimiento del deber de reparación ambiental en vía jurisdiccional*

Las dificultades relacionadas conllevan la imposibilidad de aplicar, en caso de lesión ambiental, el instituto de la responsabilidad patrimonial. Ello no supone, en absoluto, que la Administración no venga obligada a reparar el daño causado. En estos supuestos, lo que realmente se produce es la atribución por el ordenamiento jurídico —art. 45.3 CE— de una función pública, de una potestad, la de proteger el ambiente en su faceta reparadora, con el componente de deber que ésta tiene, y ello, como posteriormente expondré, con independencia de cuál sea el sujeto causante de la lesión. De ahí que la Administración venga obligada a reparar la lesión, deber que se verá reforzado, en el supuesto que ahora nos ocupa, por la obligación primaria del sujeto que produce un daño a otro de reponer las cosas a su estado anterior, por la llamada reparación *in natura* (17).

Así considerada la cuestión, la reparación consistirá en la eliminación de la contaminación, tarea que necesariamente deberá llevar a cabo la entidad que disponga de los medios necesarios en función del reparto competencial en el sector ambiental de que se trate.

Las disfuncionalidades se producirían en el supuesto de que la Administración no cumpliera con el deber de reparar la lesión, dando lugar a un supuesto de inactividad por incumplimiento del deber de reparar la lesión que el funcionamiento de los servicios públicos causa —sea por actividad o inactividad administrativa—. En caso de incumplimiento deberán entrar

---

a las cuotas a la Seguridad Social y otras cuotas de recaudación conjunta de que, en virtud de los Reales Decretos-leyes 2/1993, de 15 de enero, y 3/1994, de 25 de marzo, se beneficiarían las empresas y trabajadores dedicados al marisqueo y a la acuicultura, y las Cofradías de Pescadores, que vieron paralizada su actividad como consecuencia de las medidas de prohibición adoptadas por la Comunidad Autónoma de Galicia a raíz del accidente del buque «Agean Sea».

(17) J. LEGUINA VILLA, *La responsabilidad del Estado y de las Entidades públicas regionales o locales por los daños causados por sus agentes o por sus servicios administrativos*, pág. 35; F. DEL RÍO MUÑOZ, *La responsabilidad civil en los procedimientos sancionadores administrativos*, pág. 16; L. GOMIS CATALÁ, *Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1998.

en juego los mecanismos para hacer exigible a la Administración el cumplimiento de ese deber, mecanismos que, dada la configuración del recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, así como la falta de reconocimiento de una acción pública con carácter general, son hoy excesivamente débiles en el ámbito ambiental.

Desde la primera de las perspectivas enunciadas, que no es distinta a la que, en términos generales, se plantea en torno a la inactividad de la Administración en otros sectores materiales (18), los requisitos exigidos por el artículo 29 LJ para impugnar los supuestos de inactividad prestacional, así como la inejecución de actos firmes, relativizan el carácter genérico del reconocimiento de la impugnabilidad de la inactividad de la Administración que al respecto realiza el artículo 25 del mismo cuerpo legal (19).

Los dos supuestos contemplados en el artículo 29 LJ cubren un abanico de posibilidades que pueden plantearse en relación con la actividad de la Administración encaminada a proteger el medio ambiente cuando esta actividad brilla por su ausencia. Quedarían fuera de ellos, sin embargo, aquellos otros en los que la Administración hiciera dejación en la actividad preventiva y el destinatario de dicha actividad resultara beneficiado por tal dejación, en cuyo caso evidentemente existirían serias posibilidades de que no se interpusiera el recurso contencioso-administrativo por éste, así como aquellos casos en los que no existiera ni una obligación de prestación a un particular determinado ni un acto firme a ejecutar (20). 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 artículo 29 LJ es que se dirijan a sujetos determina-

(18) En relación a la inactividad de la Administración resultan de obligada consulta los trabajos de NIETO, *La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo*, y M. GÓMEZ PUENTE, *La inactividad de la Administración, in totum*.

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

(20) 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.

dos, 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.

Se podría intentar, en este sentido, una interpretación amplia atendiendo al reconocimiento genérico que se realiza en el artículo 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 mantiene la interpretación rígida del carácter revisor de la jurisdicción— de forzar la inactividad formal de la Administración (21), que, por otra parte, encuentra también sus limitaciones (22).

Para completar este panorama, los obstáculos anteriormente expuestos para el acceso a la jurisdicción que derivan del carácter del derecho al medio ambiente adecuado como interés legítimo, por ello necesitado de un reconocimiento legal expreso, van a reducir aún más este círculo de posibilidades. La necesidad de un reconocimiento genérico de una acción pública ambiental se vuelve, pues, imperiosa si es que se quiere que la Administración efectivamente proteja al medio ambiente (23). Tal necesidad se refuerza porque, según expondré posteriormente, la Administración también viene obligada a la reparación cuando el responsable de la lesión sea un particular.

---

(21) Sobre todo ello, el trabajo, *in totum*, de MORILLO-VELARDE PÉREZ, *Los actos presuntos*.

(22) Puestas de manifiesto por M. GÓMEZ PUENTE, *La Inactividad de la Administración*, pág. 203.

(23) A la Ley se remiten los artículos 19.1 LOPJ y 19.1.*h)* LJ. Puede verse sobre este extremo M. CALVO CHARRO, *Sanciones medioambientales*, págs. 166 y ss. Sobre las diferentes argumentaciones que se han ofrecido para entroncar el reconocimiento de la acción pública ambiental en el artículo 45 CE, E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Consideraciones sobre la acción pública y el medio ambiente*, «RDU», núm. 145 (1995), págs. 141 y 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 M. ZAMBONINO PULITO (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* artículo 109 LC, extensible a la protección del medio marino *in totum*, con independencia, pues, del origen de la contaminación. 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 y 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 y 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.

3. EL DEBER DE REPARAR EL AMBIENTE EN LOS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS PARTICULARES

3.1. *La reparación por la Administración: ejecución subsidiaria y ejecución directa*

Cuando es el particular el que produce el daño, pueden derivarse diversidad de regímenes para exigir su responsabilidad, regímenes que encuentran respaldo en el propio texto constitucional (art. 45.3) en un triple sentido: responsabilidad penal (24), administrativa (25) y obligación de reparar el daño causado, responsabilidad ésta accesoria a las primeras, y que primariamente consistirá en la obligación de restitución, habitualmente de imposible realización (26). Ello lleva inescindiblemente a la aplicación del instituto de la responsabilidad por daños (27), que, siendo sujetos activos los particulares, se rige por las reglas del Derecho privado y que derivaría de la aplicación directa e inmediata del principio quien contamina, paga, pudiendo también vislumbrarse en la misma el principio comunitario de acción preventiva por cuanto la exigencia de responsabilidad supone un fuerte incentivo para evitar daños al ambiente. Son muchas, sin embargo, las dificultades que presenta la utilización del mecanismo de responsabilidad civil (28). Lejos de adentrarnos en estos momentos en el análisis de los

(24) Sobre la responsabilidad penal en materia ambiental pueden verse, entre otros, C. BLANCO LOZANO, *El delito ecológico. Manual operativo*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1997; C. BLANCO LOZANO, *La protección del medio ambiente en el Derecho penal español y comparado*, Ed. Comares, Granada, 1997; DE LA CUESTA ARZAMENDI, *Protección penal de la ordenación del territorio y del ambiente*, «Documentación Jurídica», vol. 2 (1983); R. MARTÍN MATEO, *El delito ambiental. Reflexiones desde el Derecho Administrativo*, «REALA», núm. 238 (1988), págs. 1033 y ss.; E. MOREU CARBONELL, *Relaciones entre el Derecho administrativo y el Derecho penal en la protección del medio ambiente*, «REDA», núm. 87 (1997), págs. 385 y ss.; RODRÍGUEZ RAMOS, «Delitos contra el medio ambiente», en *La reforma del Código Penal de 1983*, Edersa, Madrid, 1985, págs. 828 y ss.; RODRÍGUEZ RAMOS, *Instrumentos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente*, «Documentación Administrativa», núm. 190 (1982), págs. 463 y ss.

(25) Resulta en este extremo de obligada consulta el trabajo de M. CALVO CHARRO, *Sanciones medioambientales*, Marcial Pons, 1999.

(26) Artículos 339 Código Penal y 130 LPAC.

(27) ESCRIBANO COLLADO y LÓPEZ GONZÁLEZ, *El medio ambiente como función administrativa*, pág. 373.

(28) En el Libro Verde sobre Reparación del Daño Ecológico [Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo y al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social de 14 de mayo de 1993 —COM (93) 47 final—;. cfr. «Revista de Derecho Ambiental», núm. 11 (1993), págs. 139 y ss.] se relacionan los numerosos problemas que en la actualidad comporta: la responsabilidad por culpa o es difícil de demostrar o resulta insuficiente para los daños producidos sin negligencia; la responsabilidad objetiva, de deseable implantación —como ocurre en algunas leyes ambientales en relación a concretas actividades peligrosas de diversos Estados miembros—, ofrece también dificultades (como la excesiva onerosidad para los sectores implicados de un sistema excesivamente amplio, derivado, al propio tiempo, de la amplitud e indeterminación de los conceptos de responsabilidad, daño y medio ambiente); la canalización de la responsabilidad, esto es, la determinación de sobre quién debe recaer, no es asunto de respuesta fácil; existen numerosos supuestos de múltiples, incluso indeterminados responsables; la imposibilidad, fre-

distintos regímenes de responsabilidad que pueden ser exigibles al particular, interesa, desde el punto de vista del objeto de este trabajo, detenerse en los casos en los que dicho particular no cumpla con aquella obligación primaria de restitución (29).

Para ello, la Administración, si el daño no resulta irreversible (30), y con fundamento último en el artículo 45 CE, debería impeler al sujeto al cumplimiento de su obligación y, en caso de que tal requerimiento se desoiga, utilizar los medios de ejecución forzosa previstos en el artículo 95 LPAC, señaladamente las multas coercitivas, el apremio sobre el patrimonio o la ejecución subsidiaria.

Esta última se configura como un mandato derivado del deber de los poderes públicos de reparar el medio ambiente dañado consagrado en el artículo 45 CE (31). En efecto, la ejecución subsidiaria, concebida por el artículo 98 LPAC como medio para la ejecución forzosa de actos no personalísimos que puedan ser realizados por sujetos distintos del obligado, puede llevarse a cabo por las Administraciones públicas, por sí o a través de las personas que determinen a costa del obligado. Es, por otra parte,

---

cuente, de identificación del autor —contaminación crónica, autorizaciones de los poderes públicos, daños originados en el pasado—; el establecimiento de límites de la responsabilidad tiene al propio tiempo el peligro de desvirtuar el principio de quien contamina, paga; la prueba de la causalidad ofrece serias dificultades; la falta de establecimiento de reglas que determinen la legitimación para accionar la responsabilidad civil en cuanto el daño afecte a un bien que no haya sido objeto de atribución privada; la indemnización adecuada presenta igualmente una gran problemática en cuanto a su determinación; el aseguramiento de la responsabilidad civil hoy por hoy no da respuesta a todos los daños que la contaminación produce. Puede verse al respecto C. LÓPEZ-CERÓN HOYOS, *El seguro de contaminación*, págs. 9 y ss., quien pone de manifiesto las especiales dificultades para que el seguro haga frente a los daños ocasionados por contaminaciones antiguas, por contaminaciones inherentes a las operaciones normales de determinadas instalaciones o por conductas dolosas o que incumplan la normativa vigente, pudiendo tan sólo aportar el seguro soluciones parciales a la reparación de ciertos daños producidos por actividades nocivas dentro de los límites inherentes a la técnica aseguradora. Sobre la responsabilidad civil en materia ambiental pueden verse los trabajos de A. CABANILLAS SÁNCHEZ, *La reparación de daños al medio ambiente*, y M. C. SÁNCHEZ-FRIERA GONZÁLEZ, *La responsabilidad civil del empresario por deterioro del medio ambiente*. Al respecto, la STS 19 junio 1980, de la Sala de lo Civil, recaída en un supuesto de contaminación desde buques, confirma la complejidad reseñada. En el caso resuelto, el titular de una mejillonera pretendió la indemnización por responsabilidad civil del armador por derrames ocasionados por el trasvase de hidrocarburos desde un buque a una refinería. La Sentencia, sin embargo, desestimó tal pretensión por no considerar suficientemente probada la relación causal entre los daños sufridos por el titular de la mejillonera, porque un número determinado de buques había sido sancionado por vertidos en la misma fecha, de lo que deducía el Tribunal que los mejillones del demandante no fueron afectados sólo por estos residuos.

(29) Un tratamiento en profundidad sobre la reparación *in natura* puede verse en L. GOMIS CATALÁ, *Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1998, págs. 249 y ss.

(30) Como señala M. CALVO CHARRO, *Sanciones ambientales*, Marcial Pons, pág. 154, en los casos de daños irreversibles debiera pensarse en sanciones adicionales a imponer al sujeto responsable. Al efecto destaca cómo algunas normas ambientales sustituyen la restitución por la indemnización de los daños y perjuicios.

(31) En este sentido, M. CALVO CHARRO, *Sanciones ambientales*, Marcial Pons, págs. 152 y ss.

un mecanismo expresamente previsto por algunas normas ambientales (32).

Si la ejecución subsidiaria deriva de la imposición de una sanción administrativa, el requisito exigido por el artículo 93 LPAC relativo al título que legitime la ejecución se cumple con el acto administrativo sancionador. Distinto es el supuesto, sin embargo, en el que no exista responsabilidad administrativa por parte del infractor, en cuyo caso la responsabilidad civil sigue siendo exigible *ex* artículo 1902 Cc. (33) —siempre, claro está, que se superen las dificultades que esta responsabilidad comporta y que fueron expuestas más atrás—. Será necesario por ello, para proceder a la ejecución subsidiaria por parte de la Administración ante el posible incumplimiento de la obligación civil del particular, una resolución mediante la que se imponga al sujeto responsable la obligación de reparar el daño causado y la consiguiente obligación de indemnizar, que legitime la ejecución subsidiaria a su costa. Los gastos, daños y perjuicios corren a cuenta del obligado, debiendo ser exigidos por la Administración por la vía de apremio, pudiendo el importe liquidarse provisionalmente y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva (art. 98.4 LPAC).

Pero el artículo 45 CE justificaría ir más allá, de manera que la Administración actuara directamente no ya de forma subsidiaria, sino en ausencia de responsabilidad o con carácter previo a la exigencia al sujeto responsable (34). En estos casos, el principio de solidaridad justificaría que sobre la colectividad y la Administración pública recaiga la carga de la reparación ambiental, sin perjuicio de que se persiga, en su caso, la posterior indemnización del responsable. Ello debe conjugarse con el principio quien contamina, paga. El justo equilibrio entre ellos daría como resultado la existencia de un sistema garantizador de la reparación del medio (35).

Los problemas, de nuevo, surgirán en torno a la exigencia del cumplimiento del deber de reparación que a la Administración, según lo expuesto, corresponde cuando el obligado es un tercero. Valgan aquí las consideraciones anteriormente realizadas en relación al control jurisdiccional de los supuestos de inactividad de la Administración.

---

(32) Por citar algunas, 323.4 Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; 107.4 Ley 22/1988, de Costas; 37.2 Ley de 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y de la Fauna Silvestres; 126 Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

(33) En este sentido, F. DEL RÍO MUÑOZ, *La responsabilidad civil en los procedimientos sancionadores administrativos*, pág. 19.

(34) Tal posibilidad, como expone L. GOMIS CATALÁ, *Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1998, págs. 257 y 258, es una realidad en otros ordenamientos, que la propia autora citada valora positivamente.

(35) En el ordenamiento jurídico positivo, esta posibilidad, aunque supeditada a la existencia de una infracción administrativa, se encuentra expresamente prevista en el artículo 69 de la Ley de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

3.2. *La financiación de la reparación ambiental*

Es una realidad constatable que el cobro de los gastos que la ejecución conlleve puede resultar excesivamente lento, por lo que deberán perfeccionarse fórmulas para que la Administración cuente con medios suficientes para emprender las actuaciones tendentes a la restauración del medio dañado, en especial debido a los elevados costes de la reparación ambiental. Por ello parece conveniente necesaria la previsión de medios que permitan a la Administración proceder a la reparación, fundamentalmente de índole económica, y que deben concebirse desde el principio quien contamina, paga (36), siendo así preferentes, entre todas las posibles, las medidas que sean desarrollo directo del principio (37).

La propuesta de fórmulas posibles no es, sin embargo, en absoluto original, puesto que se encuentran ya diseñadas por el Derecho ambiental en algunos ámbitos y tan sólo debieran adecuarse a las peculiaridades propias del sector concreto de que se trate para el logro del propósito perseguido: la protección del ambiente.

Como primera propuesta podría pensarse, al modo contemplado en el artículo 191 RC, en la previsión normativa de la vinculación de las cantidades percibidas por las multas e indemnizaciones a consecuencia de la resolución de un expediente sancionador en materia ambiental al correspondiente capítulo presupuestario del órgano o entidad competente en materia de protección ambiental. Las medidas de carácter fiscal suponen también una fórmula que se propone por la doctrina como medio de financiación del medio ambiente (38). Los ingresos de carácter tributario, seña-

(36) En esta línea, J. TOLEDO JÁUDENES, *El principio «quien contamina, paga» y el canon de vertidos*, págs. 307 y ss.

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

(38) Por todos, MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, I, págs. 238 y ss.; T. ROSEMBUJ, *Los tributos y la protección del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 1995; A. YABAR STERNLING (coord.), *Fiscalidad ambiental*, Cedecs, Barcelona, 1998; A. EMBID IRUJO, *La fiscalidad ambiental y los principios de su régimen...*, págs. 61 y ss., autor este último que pone de relieve los problemas que los tributos ambientales pueden plantear —capacidad económica, progresividad del sistema, principio de reserva de Ley—, ofreciendo, no obstante, vías para su superación en base a propuestas doctrinales y antecedentes jurisprudenciales. En la jurisprudencia, la STS 4 octubre 1991 consideró, refiriéndose al principio de legalidad y el correspondiente deber de la Administración de prestar la actividad, que la falta de medios económicos no puede constituir pretexto para vulnerar el ordenamiento

ladamente, podrían cumplir esa función de inversión destinada a la protección ambiental (39). Concretamente éste podría ser el destino de los ingresos generados por las tasas, prestaciones de naturaleza tributaria, y que se encuentran previstas en la normativa ambiental como contraprestación por los servicios de inspección y control desarrollados por la Administración ambiental, o como cánones a satisfacer por el otorgamiento de una autorización de vertidos —igualmente de las fianzas que por la solicitud de dichas autorizaciones pudieran depositarse— (40).

Más allá de estos supuestos de afectación, creo que la auténtica medida que aseguraría la financiación de la reparación ambiental consistiría en garantizar un presupuesto suficiente, con cargo al general de la Administración competente. Tal previsión resultaría incluso una obligación de la Administración, en el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 45 CE de reparar el medio ambiente cuando sea dañado (41).

En definitiva, y como decía con anterioridad, se trataría de financiar la ejecución por la Administración de la obligación de los particulares de reparar el daño causado al ambiente, cerrándose así el sistema que creo, dado el carácter de bien jurídicamente protegible de éste, valdría la pena intentar.

---

jurídico, existiendo, además, otras posibilidades, como las de carácter fiscal, entre otras, para dar cumplimiento a las mismas. En nuestro Derecho positivo destaca la Ley 12/1991, de 20 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que asocia a las medidas de policía encaminadas a proteger el medio ambiente otras de carácter económico, en particular de naturaleza tributaria, y crea el Impuesto sobre Instalaciones que incidan en el Medio Ambiente, que se presenta como un tributo de naturaleza directa y carácter real, cuyo objeto aparece constituido por determinados elementos patrimoniales que, utilizados en el desarrollo de una serie de actividades mercantiles, afectan al medio ambiente y al equilibrio ecológico, a través de un conjunto de instalaciones y estructuras que se asientan en el territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y que inciden sobre el medio ambiente. En el ámbito autonómico seguirán esta trayectoria la Ley gallega 12/1995, de 29 de diciembre, que crea el Impuesto sobre la Contaminación Atmosférica, o la Ley extremeña 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente. La normativa autonómica citada no ha sido, como ha puesto de manifiesto A. EMBID IRUJO, *ibidem*, pág. 68, objeto de las mejores críticas doctrinales (vid. la bibliografía que al respecto aporta el autor citado).

(39) De manera que el elemento finalista se encontraría incluido en el tributo, cumpliéndose así la exigencia que autor más autorizado expresa en este sentido (A. EMBID IRUJO, *La fiscalidad ambiental y los principios de su régimen...*, pág. 66).

(40) Esta es, por lo demás, la vinculación que a esta tipología de ingresos debe darse en materia de costas en virtud de lo dispuesto en el 85.3 LC, precepto que, tras determinar que el canon sea percibido por la Administración otorgante de la autorización de vertido, dispone su necesario destino a actuaciones de saneamiento y mejora de la calidad de las aguas del mar. Un análisis sobre la fiscalidad de las aguas continentales puede verse en el trabajo de A. EMBID IRUJO, *La fiscalidad ambiental y los principios de su régimen...*, págs. 74 y ss.

(41) Puede citarse al respecto la STS 25 abril 1989, que determinaba la obligación del municipio de «incluir en sus presupuestos, si fuese necesario, las partidas para realizar las obras que sean adecuadas para poner fin a la situación actual de atentado al derecho del recurrente a un medio ambiente adecuado ... y esa obligación de allegar incluso los medios económicos oportunos está ínsita dentro de la de establecer y conservar en óptimas condiciones las instalaciones de vertidos de aguas residuales, porque de otro modo podría no tener efectividad el derecho del recurrente». Esta Sentencia ha sido objeto de valoraciones positivas por parte de la doctrina. Vid., por todos, T. QUINTANA LÓPEZ, *Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales*, pág. 118.

4. BIBLIOGRAFÍA

CABANILLAS SÁNCHEZ, A., *El daño ambiental*, «Revista de Derecho Ambiental», núm. 12 (1994); *La responsabilidad por inmisiones y daños ambientales: el problema de la relación de causalidad*, «Revista de Derecho Ambiental», núm. 15 (1995); *La reparación de daños al medio ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1996.

CALVO CHARRO, M., *Sanciones ambientales*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

DEL RÍO MUÑOZ, F., *La responsabilidad civil en los procedimientos sancionadores administrativos*, «Administración de Andalucía», núm. 25 (1996), págs. 23 y ss.

DELGADO PIQUERAS, *Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente*, «REDC», núm. 38 (1993), pág. 63.

DOMÍNGUEZ LUIS, J. A., *Responsabilidad patrimonial y acción terrorista: concurrencia de nexo causal por inactividad de la Administración*, «REDA», núm. 90 (1996).

EMBID IRUJO, A., *La fiscalidad ambiental y los principios de su régimen. Consideraciones específicas en el ámbito de las aguas continentales*, núm. 148 de esta REVISTA (1999), págs. 61 y ss.

ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 1995.

ESCRIBANO COLLADO, P., y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., *El medio ambiente como función administrativa*, «REDA», núm. 26 (1980).

ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho*, Ariel, Barcelona, 1999.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada del uso de las armas por los agentes públicos: la fijación del nexo causal cuando en la producción del daño concurre la conducta de la víctima*, «REDA», núm. 34 (1982), págs. 497 y ss.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La inspección en el marco del control de la aplicación del Derecho Ambiental*, «Revista de Derecho Ambiental», núm. 24 (2000). págs. 9 y ss.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *El medio ambiente en la Constitución española*, «DA», núm. 190 (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), págs. 141 y 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), págs. 607 y ss.; *La protección del ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea*, «RVAP», núm. 34 (1992), págs. 85 y ss.

GARRIDO FALLA, F., *Los límites de la responsabilidad patrimonial: una propuesta de reforma legislativa*, «REDA», núm. 94 (1997).

GÓMEZ PUENTE, M., *Responsabilidad por inactividad de la Administración*, «Documentación Administrativa», núms. 237-238 (1994), págs. 194 y ss.; *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona, 1997.

GOMIS CATALÁ, L., *La responsabilidad por daños al medio ambiente*, Ed. Aranzadi, 1998.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *El desarrollo de una* idea de colaboración *en el Derecho administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros*, «REDA», núm. 94 (1997), págs. 203 y ss.

JORDANO FRAGA, J., *La responsabilidad de la Administración con ocasión de los daños al medio ambiente*, «RDU», núm. 119 (1990), págs. 100 y ss.; *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995; *Responsabilidad civil por daños al medio ambiente en Derecho Público: última jurisprudencia y algunas reflexiones de* lege data *y contra* lege ferenda, «REDA», núm. 107 (2000), págs. 351 y ss.

LEGUINA VILLA, J., *La responsabilidad del Estado y de las Entidades públicas regionales o locales por los daños causados por sus agentes o por sus servicios administrativos*, núm. 92 de esta REVISTA (1980).

LOPERENA ROTA, D., *El derecho al medio ambiente adecuado*, Civitas, Madrid, 1996; *El servicio público ambiental*, «RVAP», núm. 57 (2000), págs. 99 y ss.

LÓPEZ MENUDO, F., *El derecho a la protección del medio ambiente*, «Revista del Centro de Estudios Constitucionales», núm. 10 (1991), págs. 161 y ss.

LÓPEZ RAMÓN, F., *Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente*, «REDA», núm. 95 (1997).

LÓPEZ-CERÓN HOYOS, C., *El seguro de contaminación*, «Revista de Derecho Ambiental», núm. 14 (1995), págs. 9 y ss.

LOZANO, B., *La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo*, núm. 129 de esta REVISTA (1992), pág. 226.

MARTÍN MATEO, R., *Ambiente y recursos naturales. El sistema institucional*, «RDU» (1995), pág. 14; *El concepto de ambiente en la CEE*, «Informaciones de la CEE», núm. 14 (1986), págs. 47 y ss.; *El delito ambiental. Reflexiones desde el Derecho Administrativo*, «REALA», núm. 238 (1988); *Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo español desde el cambio político*, núm. 108 de esta REVISTA (1985); *La calidad de vida como valor jurídico*, núm. 117 de esta REVISTA (1988); *La prevención de vertidos desde el litoral y la contaminación del Mar Mediterráneo*, en «REDA», núm. 32 (1982), págs. 773 y ss.; *La protección de las zonas húmedas en el ordenamiento español*, núm. 96 de esta REVISTA (1981), págs. 7 y ss.; *La tutela de la biodiversidad*, «REDA», núm. 86 (1995), págs. 165 y 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.

MARTÍN REBOLLO, *Responsabilidad de la Administración*, «Cuadernos del Poder Judicial. Expropiación forzosa», Madrid, 1992, págs. 417 y ss.; *Medio ambiente y responsabilidad de la Administración*, «REDA», núm. 2 (1976), págs. 639 y ss.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., *Los actos presuntos*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

NIETO, A., *La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo*, núm. 37 de esta REVISTA (1962); *La relación de causalidad en la responsabilidad del Estado*, «REDA», núm. 4 (1974), págs. 92 y ss.; *La inactividad de la Administración: veinticinco años después*, «Documentación Administrativa», núm. 208 (1986).

PÉREZ MARTÓS, J., *La configuración jurídica del medio ambiente en el Derecho español*, «RDUMA», núm. 159 (1998), págs. 167 ss.

PIÑAR DÍAZ, M., *El derecho a disfrutar del medio ambiente en la Jurisprudencia*, Comares, Granada, 1996.

QUINTANA LÓPEZ, T., *Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales*, «REDA», núm. 65 (1990), págs. 113 y ss.

ROSA MORENO, J., *Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva*, «REDA», núm. 81 (1994).

SÁNCHEZ-FRIERA GONZÁLEZ, M. C., *La responsabilidad civil del empresario por deterioro del medio ambiente*, Ed. Bosch, Barcelona, 1995.

SOSA WAGNER, F., *Responsabilidad de la Administración en un supuesto de contaminación de aguas*, «REDA», núm. 12, 1977.

TOLEDO JÁUDENES, J., *El principio «quien contamina, paga» y el canon de vertidos*, núm. 112 de esta REVISTA (1987), págs. 307 y ss.

VELASCO CABALLERO, F., *El medio ambiente en la Constitución: ¿derecho público subjetivo y/o principio rector?*, «Administración de Andalucía», núm. 19 (1994), págs. 77 y ss.

ZAMBONINO PULITO, M., *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blanch, 2001; «El litoral como parte del ambiente: su protección jurídico-administrativa», en el volumen colectivo M. ZAMBONINO PULITO (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.