

# EL MEDIO AMBIENTE EN LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Por  
JUAN LUIS BELTRÁN AGUIRRE

*A la memoria de Pedro Larumbe*

**SUMARIO:** I. CUESTIONES PREVIAS.—II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 45 DE LA CONSTITUCIÓN: 1. *Valor normativo y aplicación directa.* 2. *Interpretación de la legislación ambiental conforme al artículo 45.* 3. *Tensión medio ambiente-desarrollo económico.* 4. *La protección del medio ambiente como función pública.* 5. *Ampliación de la legitimación procesal para recurrir.* 6. *El medio ambiente como sistema prevaleciente.*—III. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR EL HECHO DE UN TERCERO.—IV. DELITO ECOLÓGICO: TIPIFICACIÓN PENAL.

## I. CUESTIONES PREVIAS

La constitucionalización del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona motivó la aparición en la década de los ochenta de una nueva e interesante jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como del Supremo, sobre la protección del medio ambiente que, como no podía ser menos, ha sido objeto de una atenta lectura por la doctrina. La publicación de diversos trabajos analizando esta jurisprudencia así lo pone de manifiesto (1).

Sin embargo, con excepción de uno de estos trabajos que hace un

---

(1) Pueden citarse los siguientes trabajos: a) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional: J. DOMPER FERRANDO, *El Medio Ambiente y la Intervención Administrativa de las Actividades Clasificadas. Vol. I. Planteamientos Constitucionales*, Civitas, 1992; L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional*, núm. 115 de esta REVISTA, 1988, págs. 205 a 232; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *L'environnement dans la Constitution Espagnole et dans la doctrine du Tribunal Constitutionnel*, «RJE», 1984. b) Jurisprudencia del Tribunal Supremo: R. MARTÍN MATEO, *Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo Español desde el cambio político*, núm. 108 de esta REVISTA, 1985, págs. 187 a 204; T. QUINTANA LÓPEZ, *Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales*, «REDA», núm. 65, 1990, págs. 113 a 118; L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *El ruido en la reciente jurisprudencia*, núm. 125 de esta REVISTA, 1991, págs. 319 a 342; F. SOSA WAGNER, *Las actividades molestas: en especial, el ruido*, Colección Jurisprudencia Práctica, Tecnos, 1991; M. A. PARRA LUCAN, *La protección al medio ambiente, orientaciones de la jurisprudencia civil*, Tecnos, 1992. c) Jurisprudencia de antiguas Audiencias Territoriales: L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Los ruidos evitables. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza de 10 de octubre de 1988*, «REALA», núm. 238, 1988, págs. 1275 a 1282.

exhaustivo estudio de la doctrina del Tribunal Constitucional hasta el año 1991 (2), el resto se centran en la del Tribunal Supremo aparecida hasta 1988, aunque sin pretensión de ofrecer estudios sistemáticos de conjunto, sino, más bien, con la intención de comentar los fallos más destacables y, además, por lo general, sobre un subsistema (ruidos) del sistema ambiental. No obstante, puede afirmarse que su lectura es suficiente para adquirir un cabal conocimiento de la posición que el Tribunal Supremo ha adoptado, a la luz del artículo 45 de la Constitución, en la protección del medio ambiente a través de unos pronunciamientos que, con acierto, han sido calificados de ejemplares.

Partiendo de esta realidad, es objeto de este trabajo dar continuidad, en la medida de mis posibilidades, a dichos estudios mediante el seguimiento y análisis de la jurisprudencia más reciente. En concreto, se analizan las resoluciones del Tribunal Supremo aparecidas en el período comprendido entre los años 1989 y 1993, pero en el entendido de que tampoco se pretende un estudio sistemático y exhaustivo de esta última jurisprudencia, sino limitado a la que, a mi juicio, es más destacable por contener pronunciamientos generales y que viene a confirmar, consolidar y completar la doctrina jurisprudencial anterior.

## II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 45 DE LA CONSTITUCIÓN

### 1. *Valor normativo y aplicación directa*

Parece indiscutible actualmente la afirmación de que todos los preceptos de la Constitución tienen valor normativo, de que son normas jurídicas, no meras declaraciones programáticas. El posicionamiento al respecto de la doctrina científica dominante y del Tribunal Constitucional han sido decisivos (3). Empero, resulta también admitido que no todos los preceptos de la Constitución tienen el mismo valor o eficacia jurídica. Tal cuestión se ha planteado muy singularmente en relación con los derechos económicos y sociales contenidos en el Capítulo III del Título I, titulado de los principios rectores de la política social y económica.

Y es que aunque los derechos económicos y sociales se encuentran insertos en el Título I, que se refiere a los derechos fundamentales, es lo cierto que el valor o vinculatoriedad que se predica de los derechos y liberta-

(2) J. DOMPER FERRANDO, *El Medio Ambiente y la Intervención...*, op. cit.

(3) Entre la doctrina científica pueden verse E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La Constitución como norma jurídica», en la obra colectiva *La Constitución Española de 1978*, Civitas, 1980, págs. 116 y ss.; E. COBREROS MENDAZONA, *Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado*, «RVAP», núm. 19, 1987; A. PÉREZ LUÑO, *Los derechos fundamentales*, Tecnos, 1988, págs. 211 y 212; E. GARRORENA MORALES, *El Estado Español como Estado social y democrático de derecho*, Tecnos, 1984, págs. 99 y ss.

En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, muy abundante al respecto, puede verse, por todas, la Sentencia 1/1981, de 26 de enero.

des fundamentales, en cuanto derechos subjetivos perfectos, necesita ser modulado en lo concerniente a los artículos 39 a 52 en los términos previstos en el artículo 53.3 del texto constitucional. En efecto, su eficacia judicial queda limitada por tal precepto en cuanto dispone que sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen, limitación que ha llevado a la doctrina a polemizar acerca de la aplicabilidad directa de estos preceptos constitucionales.

Para algunos autores (4), la aceptación del carácter de norma jurídica de todos los preceptos de la Norma Constitucional no implica necesariamente que todos posean aplicabilidad directa. La cuestión para ellos está en no confundir normatividad con aplicación directa de las normas y control jurisdiccional. Al respecto distinguen los preceptos configuradores de derechos subjetivos perfectos de los que establecen valores materiales conformadores de la sociedad entera. La peculiar estructura normativa de estos últimos impulsa a reconocerles eficacia en cuanto a su virtualidad orientadora del proceso político, pero no en cuanto a la posibilidad de ser aplicados directamente por los órganos judiciales, pues para ello requieren su plasmación en otros textos legales.

Sin embargo, para la mayoría de los autores la eficacia y aplicabilidad por los Tribunales de estos preceptos está fuera de duda, lo que no es óbice para que algunos introduzcan matizaciones en cuanto al grado o intensidad de sus efectos jurídicos.

Así, COSSÍO DÍAZ (5) parte de la eficacia directa de los principios rectores, y en lo que hace al poder judicial la concreta en la modalidad interpretativa mediante la subordinación de los órganos judiciales a tales principios al aplicar la Ley, vehiculizando su utilización como parámetro en el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad, y la niega en cuanto a la posibilidad de determinar u otorgar prestaciones a favor de los particulares por parte de los poderes públicos.

Por su parte, NIETO (6), en relación con estos principios, aunque hace notar cómo la Constitución, al prohibir su alegación ante los Tribunales en virtud de lo dispuesto en el artículo 53.3, está suprimiendo lo que siempre se ha venido considerando como la esencia misma de las normas jurídicas, no por ello concluye que los preceptos contenedores de tales principios no sean normas jurídicas, o no produzcan efectos jurídicos. Muy al contrario, les reconoce tal carácter y les atribuye efectos jurídicos aunque indirectos. Y ello porque advierte de las peculiaridades de la naturaleza y efectos de las normas constitucionales en cuanto normas definidoras de valores principales, lo que obliga a segregarlas del bloque de las normas jurídicas ordi-

(4) Así, entre otros, J. A. GARCÍA-TREVILJANO, *Tratado de Derecho Administrativo*, 1974, pág. 217; R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo. I. Parte general*, Marcial Pons, 1991, pág. 39.

(5) J. R. COSSÍO DÍAZ, *Estado social y derechos de prestación*, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, págs. 266 y 267.

(6) A. NIETO, *Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional*, núms. 100-102 de esta REVISTA, 1983, págs. 371 y ss.

narias, pero sin que tal segregación signifique desconocer sus efectos jurídicos indirectos. Son preceptos en estado de quiescencia, es decir, normas de eficacia diferida.

Ahora bien, sin perjuicio de las matizaciones introducidas por algunos autores, es indudable que el sector doctrinal mayoritario (7) afirma la eficacia y aplicabilidad directa de todos los preceptos que recogen los principios rectores de la política social y económica dado su innegable carácter normativo y por cuanto el artículo 53.3 dispone que informarán la práctica judicial. De este mandato imperativo de futuro deducen la vinculatoriedad directa de los principios rectores respecto de todos los tribunales.

Y es lo cierto que en nuestro texto constitucional encontramos unos principios rectores, entre ellos el de un medio ambiente adecuado, que, aunque sólo pueden ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen, no obstante y en razón del inciso inicial del artículo 53.3, han de informar la práctica judicial. Siguiendo la doctrina mayoritaria puede afirmarse que una hermenéutica correcta y no restrictiva de este imperativo constitucional avoca necesariamente a reconocer a tales principios, aunque no tengan como efecto jurídico la creación de derechos subjetivos, fuerza vinculante, de suerte que han de ser directamente aplicados por los órganos judiciales, se hayan dictado o no las leyes que los desarrollen. Esta vinculación directa es, ni más ni menos, un efecto jurídico que se deriva de los principios rectores de la política social y económica y de los preceptos constitucionales que los contienen.

El Tribunal Supremo, en línea con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y con el criterio científico dominante, ha tenido ocasiones varias para afirmar el carácter normativo y la eficacia directa de diversos artículos del Capítulo III del Título I (8). En concreto, y en lo que aquí nos interesa, la Sentencia de 11 de julio de 1987 (Ar. 6877) ya dijo que el artículo 45, como los demás de la misma rúbrica, lejos de ser mera retórica, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos.

Pues bien, el Tribunal Supremo desarrolla y completa este criterio en las Sentencias de 25 de abril de 1989 (Ponente: GONZÁLEZ NAVARRO, Ar. 3233), 18 de abril de 1990 (Ponente: GONZÁLEZ NAVARRO, Ar. 3650) y 26 de diciembre de 1991 (Ponente: PASTOR LÓPEZ, Ar. 378 de 1992).

La Sentencia de 25 de abril de 1989 dice:

«... los preceptos contenidos en el capítulo tercero del Título I de la Constitución, pese a girar bajo la rúbrica de los "principios rectores de la política social y económica", no constituyen meras normas programáticas que limitan su eficacia

(7) Entre otros, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, págs. 68 y ss.; A. PÉREZ LUÑO, *Los derechos fundamentales*, Tecnos, 1988, pág. 212; L. PAREJO ALFONSO, *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, 1990, pág. 71.

(8) Así, por ejemplo, Sentencia de 7 de mayo de 1982, referida al artículo 51; Sentencia de 18 de diciembre de 1985, referida al artículo 43; Sentencia de 10 de febrero de 1986, referida al artículo 39.2; Sentencia de 9 de mayo de 1986, referida al artículo 49, etc.

al campo de la retórica política o de la inútil semántica propia de las afirmaciones demagógicas. Porque como ya precisó hace años el Tribunal Supremo norteamericano en el caso de Trop contra Duller, "las declaraciones de la Constitución no son adagios gastados por el tiempo, ni una contraseña vacía de sentido. Son principios vitales, vivos, que otorgan y limitan los poderes del gobierno y de nuestra nación. Son regulaciones de gobierno". Y esta doctrina, aunque establecida por un tribunal extranjero con referencia a la Constitución de su país, es perfectamente trasladable a nuestro ámbito. De manera que ese artículo 45, como los demás del expresado capítulo, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos».

Por su parte, la Sentencia de 18 de abril de 1990 insiste en la doctrina anterior, diciendo así:

«Pues bien, en relación con este punto hay que decir que cualquier interpretación que se haga del citado precepto debe ser analizada desde la perspectiva del artículo 45 de la Constitución que, como ha tenido ocasión de decir en más de una ocasión este Tribunal, no es una norma programática ni un pío deseo cuya eficacia deba quedar al albur de las convicciones ecologistas o no de los titulares de los poderes públicos. Esto quiere decir que ese "derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona" tiene un contenido protegible y por eso los poderes públicos tienen el deber de velar ("velarán", dice el número 2 de este artículo) por su efectivo ejercicio...»

A su vez, la de 26 de diciembre de 1991 razona:

«El artículo 45 de la CE señala en su apartado primero que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo (...) Este patrocinio constitucional plantea también trascendencia jurídica en cuanto a su aplicación directa por los Tribunales de Justicia, ya que, aunque no se trata aquí de derechos fundamentales, rige lo establecido en el artículo 53.3 de la Norma Fundamental, con arreglo al cual el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo III informará, no sólo la legislación positiva y la actuación de los poderes públicos, sino también la práctica judicial.»

Queda patente, pues, cómo el Tribunal Supremo hace una utilización fecunda de la construcción doctrinal del carácter normativo de todos los principios rectores de la política social y económica y, en concreto, del artículo 45, para, a partir de esta constatación y con apoyo en el mandato imperativo del inciso inicial del artículo 53.3, afirmar la aplicabilidad directa de aquél, de manera que en la labor del Juez de controlar actuaciones concretas con incidencia en el medio ambiente a él sometidas, deba tenerlo siempre muy presente para hacerlo eficazmente operativo.

## 2. *Interpretación de la legislación ambiental conforme al artículo 45*

Es bien conocido que, como consecuencia derivada del carácter normativo de los textos constitucionales, por vía jurisprudencial se formuló el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento (9). Principio en cuya virtud todo el conjunto de normas, tanto preconstitucionales como postconstitucionales, han de ser interpretadas a la luz de los principios y reglas constitucionales, y que ha sido positivizado por la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo artículo 5.1 declara la vinculación de los Jueces y Tribunales a la Norma Suprema, de manera que interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, y conforme a la interpretación que de los mismos haga el Tribunal Constitucional.

Nuestro Tribunal Constitucional, como era de esperar, ha hecho uso de este principio para declarar la necesidad de que todos los poderes públicos llamados a aplicar la Ley se sometan al mismo. Refiriéndose a los Jueces y Tribunales, en la Sentencia 103/1990, de 4 de junio, ha dicho que «la Constitución, en virtud de la supremacía que tiene sobre todo el ordenamiento jurídico, es el “contexto” obligado al que ha de referirse la aplicación de las leyes, teniendo, por ello, los Jueces y Tribunales el deber de ejercer su función jurisdiccional de conformidad con los valores, principios y derechos constitucionales y ello, no sólo en los supuestos de interpretación declarativa de las normas jurídicas, sino también en la llamada “interpretación integradora”, cuando así lo imponga la adecuación de la norma a la Constitución y, muy especialmente, a los derechos fundamentales y libertades públicas que la misma reconoce y consagra».

También ha definido este principio como la actividad consistente en elegir entre los posibles sentidos de la Ley aquel que sea más conforme con las normas constitucionales (10), no siendo admisible una inversión en el orden de utilización de los cánones hermenéuticos que pretenda interpretar la Constitución a la luz de la legalidad ordinaria; por el contrario, es la legalidad ordinaria la que debe ajustarse en su inteligencia y aplicación al orden constitucional (11).

(9) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La Constitución...», cit., págs. 135 y ss.

(10) S. 10/1982, de 5 de mayo.

(11) S. 22/1984, de 17 de febrero.

Tanto el mandato legal contenido en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial como el criterio interpretativo sentado por el Tribunal Constitucional han sido cumplidos fielmente por el Tribunal Supremo cuando en la anteriormente citada Sentencia de 18 de abril de 1990, refiriéndose al artículo 4 del RAMINP, afirma que

«cualquier interpretación que se haga del citado precepto debe ser analizada desde la perspectiva del artículo 45 de la Constitución».

Cuando en la Sentencia de 30 de noviembre de 1990 (Ponente: MARTÍN PALLÍN, Ar. 9269) afirma que

«... en el caso de que la Administración decidiese tramitar normas con rango de Ley o adoptar disposiciones de carácter reglamentario en las que se autorizase inmisiones o vertidos en límites peligrosos e inadmisibles con arreglo a normativas internacionalmente aceptadas y de incuestionable rigor científico, estaría vulnerando el mandato del artículo 45 de la Constitución por lo que la norma devendría inconstitucional».

Y cuando en la Sentencia de 4 de octubre de 1991 (Ponente: GARCÍA ESTARTÚS, Ar. 7848), en el marco de un problema ambiental, dice que:

«Conviene recordar, ahora, siguiendo una reiterada jurisprudencia que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han venido proclamando reiteradamente, el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico, principio recogido expresamente en el artículo 5 de la LOPJ.»

Al hilo de estas cuestiones, cabe recordar también que en su labor interpretativa y aplicadora conforme a la Constitución, el órgano judicial, que viene igualmente vinculado a todos y cada uno de los preceptos de la Ley Suprema, debe operar sobre una base hermenéutica, sistemática y evolutiva en función de las exigencias del contexto social acorde con los fines perseguidos por la Constitución (12).

Precisamente, tal operación hermenéutica impulsa al Tribunal Supremo en su Auto de 11 de mayo de 1989 (Ponente: GONZÁLEZ NAVARRO, Ar. 3867) a asignar un peso incuestionable al medio ambiente adecuado constitucionalizado sobre otros valores o derechos también constituciona-

---

(12) Vid., en este sentido, P. M. LARUMBE BIURRUN, «Comentarios en torno a las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por los órganos judiciales», en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, tomo IV, Civitas, 1991, pág. 3049.

lizados, dado el momento socioeconómico que nos toca vivir. Dice así en su fundamento cuarto:

«El derecho a un medio ambiente adecuado cobra en nuestros días un valor preeminente como lo prueba la reciente Ley de 27 de marzo de 1989 de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, donde se establece la prevalencia de la planificación medioambiental sobre cualesquiera otra territorial o física (arts. 5, 8 y 19).»

Y añade en el fundamento quinto:

«... Esta Sala, que ha de interpretar las normas de conformidad con la realidad social del tiempo a que han de ser aplicadas, no puede desconocer esta prevalencia de lo medioambiental sobre lo urbanístico.»

### 3. *Tensión medio ambiente-desarrollo económico*

Ha sido suficientemente expuesto por la doctrina (13) cómo el constituyente, ante el dilema medio ambiente-desarrollo económico, conceptos que resultan indudablemente incompatibles al menos en su inmediata realidad y significación histórica, optó por una vía intermedia de consenso que plasmó en el artículo 45, de manera que, sin renunciar al desarrollo y crecimiento económico propio de un sistema de economía de mercado, lo reconduce, o pretende hacerlo, desde el desarrollo puramente cuantitativo y descontrolado que se había venido operando hasta entonces, a un desarrollo cualitativo que reduzca las disfunciones creadas en el modelo anterior, sobre todo en cuanto al deterioro ambiental, y logre un mejor equilibrio entre las necesidades expansionistas de la economía de mercado y la necesaria protección del medio ambiente como vía para asegurar una mejor calidad de vida.

El Tribunal Constitucional, interpretando acertadamente la opción hecha por el constituyente, define el contenido del derecho al medio ambiente en su temprana Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, mediante un razonamiento que, a pesar de ser sobradamente conocido, merece la pena recordar por lo ilustrativo que resulta. El Alto Tribunal dice así: «El artículo 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos natura-

---

(13) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo*, «REDA», núm. 24, 1980, págs. 7 a 9; J. DOMPER FERRANDO, *El medio ambiente y la intervención...*, op. cit., págs. 98 a 104; R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, tomo 1, Trivium, 1991, págs. 96 y 97.



les, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la “utilización racional” de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico.» Es claro, pues, que para el Tribunal Constitucional el derecho al medio ambiente se constituye como un límite legítimo a la actividad económica, que deberá utilizar los recursos naturales de una forma armónica con la protección de la naturaleza, utilizando como parámetro de esta armonización el «interés general» (14).

El Tribunal Supremo, en el período estudiado, tiene oportunidad de enfrentarse varias veces con la tensión medio ambiente-desarrollo económico al tener que dar respuesta o solución justa a los intereses contrapuestos de las partes litigantes. En todas las ocasiones, al menos en lo que conozco, el Tribunal Supremo hace prevalecer los intereses generales de protección del medio ambiente sobre los desarrollistas de carácter económico.

Así, la Sentencia de 7 de noviembre de 1990 (Ponente: GONZÁLEZ NAVARRRO, Ar. 8750) aborda el tema frontalmente cuando, ante intereses enfrentados de particulares en torno a la apertura de un *pub* y a la contaminación acústica que produce, intereses que encuentran cada uno apoyatura en preceptos constitucionales —derecho al descanso y a un medio ambiente adecuado (art. 45 de la Constitución) y derecho al ejercicio de una actividad empresarial (art. 38 de la Constitución)—, resuelve este enfrentamiento declarando que «el derecho del empresario no puede abatir, en su beneficio, el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado».

La Sentencia de 11 de mayo de 1990 (Ponente: HERNANDO SANTIAGO, Ar. 3812) hace prevalecer el estado natural de unos parajes protegidos por un Plan Especial de Parque Natural sobre la construcción de un embalse para el mejor aprovechamiento económico de unos terrenos ajenos a aquél. Al respecto razona el Tribunal que

«... prevalecen las condiciones naturales, como testimonio de la muestra en que la Naturaleza se presenta, frente a intereses puramente patrimoniales o colectivos, posiblemente más rentables económicamente, pero que suponen la alteración de la “espontaneidad” de la Naturaleza, viniendo en definitiva la declaración de Espacio natural protegido a pretender la prevalencia del estado natural y la subordinación de los demás intereses al cultural natural que es el que está especialmente protegido y la construcción de un embalse, con independencia de realizarse la obra, no en beneficio del

---

(14) Unas mayores precisiones sobre la aplicación del interés general como criterio determinante de la armonización de la tensión medio ambiente-desarrollo económico, pueden verse en la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre.

Parque, sino para el mejor aprovechamiento económico de terrenos ajenos a él, supone una agresión al estado natural del mismo y a la inamovilidad del conjunto de los elementos que conforman la fisonomía de la montaña...».

A su vez, la Sentencia de 30 de noviembre de 1990 (Ponente: MARTÍN PALLÍN, Ar. 9269), ante un problema de contaminación atmosférica, realiza esta magnífica declaración:

«La acción administrativa sobre el medio ambiente nunca podrá rebasar la barrera establecida por las normas de seguridad que pretenden salvaguardar los bienes jurídicos protegidos, entre ellos al aire que, como proclama la Exposición de Motivos de la Ley de Protección del Medio Ambiente, constituye un elemento indispensable para la vida y, por tanto, su utilización debe estar sujeta a unas normas que eviten el deterioro de su calidad por abuso o uso indebido del mismo, de tal modo que se preserve su pureza dentro de unos límites que no perturben el normal desarrollo de los seres vivos sobre la tierra ni atenten contra el patrimonio natural y artístico de la Humanidad, que esta generación tiene el deber de proteger para legar un mundo limpio y habitable a las generaciones futuras.

El aire es un bien común limitado y su utilización y disfrute deberá supeditarse a los superiores intereses de la Comunidad frente a los intereses individuales o de grupos movidos por la explotación económica de la energía o industria.»

También cabe citar la Sentencia de 26 de diciembre de 1991 (Ponente: PASTOR LÓPEZ, Ar. 378 de 1992), en la que se supedita «una adecuada y razonable explotación económica de recursos naturales» (la explotación turística mediante urbanización de unos terrenos en «Cala Conta», de Ibiza) a la condición de estos terrenos de suelo no urbanizable especialmente protegidos por su interés paisajístico y ecológico, dando prevalencia a la necesidad de su preservación como parajes de interés paisajísticos y ecológicos, en salvaguardia de los intereses generales medioambientales que, lógicamente, hace prevalecer sobre los particulares intereses económicos de los reclamantes.

Finalmente, la Sentencia de 14 de junio de 1993 (Ponente: ORO-PULIDO Y LÓPEZ, Ar. 5022) insiste en la necesidad de armonizar los valores ambientales con el desarrollo económico.

Es de hacer notar cómo en las Sentencias de 26 de diciembre de 1991 y de 11 de mayo de 1990 comentadas *supra*, el Tribunal Supremo otorga absoluta prevalencia a la planificación medioambiental sobre otros tipos de planes o proyectos de incidencia territorial, en una clara intención de con-

dicionar cualquier tipo de desarrollo económico al marco de respeto y preservación de los estados naturales, de los valores naturales así definidos y protegidos formalmente por la Administración competente.

También es de resaltar cómo la Sentencia de 30 de noviembre de 1990 reconoce el carácter transpersonal (internacional) e intemporal (generaciones presentes y futuras) del medio ambiente, al hacer un espléndido llamamiento a la solidaridad colectiva cuando advierte que nuestra generación tiene el deber de proteger el patrimonio natural de la Humanidad para legar un mundo limpio y habitable a las generaciones futuras.

#### 4. *La protección del medio ambiente como función pública*

El apartado 2.º del artículo 45 establece que «los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». El término «velarán» utilizado por el constituyente compromete, sin duda, a los poderes públicos, y en concreto a las Administraciones competentes en la protección del medio ambiente, a una labor amplia y eficaz de cara a la utilización racional de los recursos naturales (15). Una labor dirigida tanto a prevenir como a restaurar y mejorar los recursos naturales.

Pues bien, el Tribunal Supremo, desde estas coordenadas, concibe la protección del medio ambiente como una función pública y llama a una actuación eficaz y diligente en este campo a las Administraciones Públicas competentes en la materia, fundamentalmente a los Ayuntamientos.

Así, por ejemplo, la Sentencia de 30 de abril de 1990 (Ponente: GONZÁLEZ NAVARRO, Ar. 5620) es muy expresiva al respecto al determinar que:

«Es claro que los poderes públicos intervinientes —en el caso, el Ayuntamiento de Solsona— quedan vinculados por el artículo 45 de la Constitución, del que la citada Ley catalana y las normas subsidiarias son concreción o desarrollo, y esto supone —puesto que tiene el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales— que el Ayuntamiento no puede limitarse a dictar unas primorosas normas subsidiarias y a calificar determinado suelo como de protección especial por su valor ecológico y paisajístico, sino que ha de cuidar de no dar licencias en esas zonas y sus aledaños sin agotar todos los medios necesarios para comprobar que esos valores quedan protegidos.»

A su vez, la Sentencia de 7 de noviembre de 1990 (Ponente: GONZÁLEZ NAVARRO, Ar. 8750), haciéndose eco de la pasividad, de la desidia de mu-

(15) P. ESCRIBANO COLLADO y J. I. LÓPEZ GONZÁLEZ, *El medio ambiente como función administrativa*, «REDA», núm. 26, 1980, págs. 371 y ss.

chos poderes públicos en su deber de actuar eficazmente en la protección del medio ambiente, hace una llamada de atención cuando dice:

«y lo único que hay que lamentar es que todavía haya poderes públicos que manifiestan una cierta pasividad en la adopción de medidas eficaces en defensa contra las múltiples agresiones al medio ambiente que se dan todos los días y en todas partes. El Ayuntamiento de Rocafort, al imponer la adecuada reducción en el número de decibelios, no ha hecho otra cosa que ajustarse, ejemplarmente, a lo que manda la Constitución».

Y es que el compromiso que se deriva para los poderes públicos de la constitucionalización del derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, derecho incardinado en el marco de los principios rectores de la política social y económica, tiene su fundamento en el modelo de Estado social, y en razón de este modelo la Administración ha de actuar, y ha de hacerlo de acuerdo con el principio de eficacia (16), principio al que repugna una posición abstencionista de no hacer; muy al contrario, presupone un hacer positivo, un deber positivo de actuar que en el ámbito del medio ambiente debe enfocarse a la consecución de un preciso resultado: la calidad de vida (17).

De ahí que podamos calificar de encomiables las declaraciones del Tribunal Supremo transcritas, en cuanto sirven de acicate a los poderes públicos, y en concreto a la Administración Pública, para que asuman las responsabilidades que se derivan de los mandatos constitucionales.

En este orden de cosas, también es de advertir que la planificación se muestra como un instrumento muy útil, si no imprescindible, para «racionalizar» la utilización de todos los recursos naturales. Como oportunamente ha puesto de manifiesto la doctrina (18), el adjetivo «racional» da entrada a las técnicas de planificación y, de forma muy especial, a las de planeamiento físico, que son las únicas que pueden asegurar la racional e imprescindible compatibilización de los distintos usos posibles, así como garantizar la coordinación adecuada de la acción de los gestores de los distintos recursos.

Pues bien, la ya citada Sentencia de 26 de diciembre de 1991 recoge y hace suya esta idea, cuando expresa que:

---

(16) Vid., en este sentido, L. PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración Pública*, Civitas, 1983, pág. 102.

(17) L. PAREJO ALFONSO, *Estado social...*, cit., pág. 146. Sobre la «calidad de vida» puede consultarse el trabajo de R. MARTÍN MATEO, «La calidad de vida como valor jurídico», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA*, tomo II, Civitas, págs. 1437 a 1450.

(18) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho...*, cit., págs. 10 y ss.; L. ORTEGA ALVAREZ, «Organización del medio ambiente, la propuesta de una autoridad nacional para el medio ambiente», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, tomo IV, Civitas, 1991, pág. 3764.

«... Y no cabe duda que las técnicas de planificación son las que mejor pueden asegurar esa utilización racional. En este sentido, aun cuando la planificación física del medio ambiente, desde una perspectiva ecológica o meramente paisajística, no debe contemplarse sectorialmente, sino inserta en el modelo a diseñar por el Plan Director Territorial de Coordinación, faltando éste, las acciones especiales selectivas como es el supuesto que contemplamos en las normas subsidiarias, tienden a satisfacer la protección del medio ambiente que la Constitución patrocina.»

En efecto, el planeamiento físico, y en concreto los planes de ordenación integral del territorio tales como los Planes Directores Territoriales de Coordinación o los instrumentos de ordenación del territorio que en algunas Comunidades Autónomas los han sustituido (por ejemplo, en Navarra las Normas Urbanísticas Comarcales), constituyen una técnica de síntesis, una técnica de coordinación funcional que, como ha dicho FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (19), integra, ordena y sistematiza todo cuanto se refiere a las relaciones del hombre con el medio en que se mueve sobre la base de un concreto territorio, que es el elemento aglutinante.

##### 5. *Ampliación de la legitimación procesal para recurrir*

El Tribunal Supremo, en un deseo de extraer todas las posibilidades que ofrece el artículo 45, deduce también las siguientes importantes consecuencias: de un lado, una mayor apertura en la legitimación de los ciudadanos para hacer valer en el proceso judicial la aplicación de la legislación ambiental; de otro lado, la posibilidad de imponer medidas de restablecimiento del «espacio vital» invadido. La Sentencia de 25 de abril de 1989 (Ponente: GONZÁLEZ NAVARRO, Ar. 3233) razona al respecto lo siguiente:

«... El primer problema que hay que abordar aquí es, por tanto, el de existencia o no de la necesaria legitimación procesal del recurrente para combatir los acuerdos impugnados en primera instancia judicial. Y al respecto hay que empezar recordando que el principio de tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24 de la Constitución y el de control pleno de la actuación administrativa que establece el 106 de la misma Constitución, examinados desde el principio directriz o matriz teórica que late —esto es, se esconde— bajo la proclamación por el artículo 1.º de la Constitución como valores superiores de la justicia y de la libertad, imponen a todos los Tribunales una flexibilización de los antiguos crite-

---

(19) *Op. cit.*, pág. 10.

rios rigoristas en materia de requisitos habilitantes para el acceso a los Tribunales. Porque al decir que esos valores inspiran nuestro ordenamiento se está proclamando también el principio de interdicción de cualquier interpretación *contra cives*. Y esto supone, por lo pronto, que la distinción entre derechos e intereses legítimos que aparece en el citado artículo 24 no hay que verla como la expresión de dos conceptos diferentes o contrapuestos, de mayor robustez o densidad el primero, debilitado o de menor solidez el segundo. Antes al contrario, esa distinción hay que verla como expresión del propósito de ampliar la esfera de protección del ciudadano, a fin de que reciban también tutela judicial aquellas situaciones jurídicas que se hallan en los contornos, imprecisos por naturaleza, de las facultades subjetivas.

Establecido lo anterior, hay que añadir ahora que lo que aquí se plantea es la de unas consecuencias —que, en el mejor de los casos, pueden calificarse de molestas— que se siguen al recurrente por las deficiencias que presentan las instalaciones de tratamiento y evacuación de las aguas residuales del municipio. Como el artículo 45 de la Constitución reconoce a “todos” el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, estableciendo, además, el deber de los poderes públicos de proteger, defender y restaurar el medio ambiente, negar la legitimación de don Gabriel P. S. es negar lo evidente. De manera que ese artículo 45, como los demás del expresado capítulo, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos. Por todo ello, es claro que el recurrente tiene legitimación sobrada para acceder a los Tribunales de justicia a plantear la cuestión aquí debatida.»

En esta sentencia el Tribunal Supremo entiende, a mi juicio, que el derecho protegido por el artículo 45 no puede ser pretendido por los particulares ante los Tribunales amparándose directamente en dicho precepto, sino a tenor de la definición y concreción que del derecho haga la legislación de desarrollo, pero que la cuestión de quién esté legitimado para obtener la protección judicial de esos derechos que se concreten en la legislación de desarrollo queda ya resuelta por los artículos 45, 24 y 106 de la Constitución en cuanto reconocen el derecho de todos a un medio ambiente adecuado, a obtener la tutela efectiva de los tribunales y al control pleno de la actuación administrativa. En efecto, como quiera que los perjuicios derivados de perturbaciones medioambientales en muchos casos no son concretos y localizables en determinados ciudadanos, sino que se diluyen en la colectividad, la sentencia se apoya para el reconocimiento de una amplia legitimación, además de en los artículos 24 y 106, en el 45, que re-

conoce a «todos» (20) el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, lo que significa —en palabras del propio Tribunal— «ampliar la esfera de protección de los ciudadanos de forma que tenga cabida en la tutela judicial las situaciones que se hallan en los contornos imprecisos de las facultades subjetivas» (21).

Otra lectura que permite esta sentencia se refiere a la posibilidad de imponer medidas específicas conducentes a paliar los perjuicios causados aunque la legitimación se limite a un mero interés. En efecto, la sentencia parece confirmar una línea jurisprudencial en la que, en base a la doctrina de los derechos reaccionales, los fallos no tienen inconveniente en, además de disponer la anulación del acto o disposición, imponer medidas específicas de restablecimiento del «espacio vital» invadido (22).

## 6. *El medio ambiente como sistema prevaleciente*

Es evidente que el constituyente al redactar el artículo 45 utilizó un concepto amplio de medio ambiente, y como tal comprensivo de todas las materias, sectores, servicios o actividades relacionados con el mismo (23). Pues bien, la aprehensión de este supraconcepto por el Tribunal Supremo le impulsa a considerar el medio ambiente como un sistema, empleando esta voz con el mismo sentido que la emplea la «teoría general de sistemas», esto es, como un conjunto de elementos interrelacionados y solidarios que responden a unas pautas de comportamiento coherente, sin perjuicio de la heterogeneidad que puedan tener entre sí los elementos componentes (24).

(20) T. QUINTANA LÓPEZ, *Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales*, «REDA», núm. 65, pág. 116, comentando esta sentencia, afirma que no parece que la Sala del Tribunal Supremo pretenda derivar del artículo 45 una acción popular, aunque ello puede entenderse de la lectura literal de la sentencia.

(21) R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, tomo I, Trivium, 1991, pág. 154, escribe que esta sentencia es menos revolucionaria de lo que parece y que no da pie a una aplicación directa y única de la Constitución en materia ambiental ni al acceso a la jurisdicción de los demandantes sólo en esta base. En realidad —escribe este autor—, la técnica que utiliza es la del reconocimiento de un interés legítimo a la apertura del proceso derivado de la Ley de Bases del Régimen Local que obliga a los municipios a la prestación de determinados servicios.

Si bien es cierto lo que escribe MARTÍN MATEO, creo, no obstante, que la sentencia tiene mayor alcance. T. QUINTANA LÓPEZ, *Justicia administrativa...*, cit., evidencia este alcance en el sentido de que la efectividad del derecho de que tratamos exige superar el exclusivo manejo de títulos legitimadores individuales.

(22) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los ciudadanos y la Administración: nuevas tendencias en el Derecho español*, «REDA», núm. 59, 1988, pág. 341.

(23) Vid. en este sentido S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Civitas, 1982, págs. 557 y 558.

(24) Auto de 11 de mayo de 1989 (Ar. 3867), en el que se habla del medio ambiente como un sistema integrado por subsistemas. La Sentencia de 26 de diciembre de 1989 (Ar. 9649) considera un Parque Nacional como un ecosistema que «como todo sistema constituye una totalidad organizada en la que los distintos subsistemas que lo integran —vegetal, animal, hidrológico y mineral— se hallan íntimamente relacionados, de manera que cualquier decisión que afecte a uno de los subsistemas repercute, a la larga o a la corta, sobre los restantes subsistemas, todos los cuales se encuentran en un recíproco equilibrio dinámico».

Sistemas que, siguiendo a F. GONZÁLEZ NAVARRO, ponente de las resoluciones que comentamos en este epígrafe, consisten básicamente en lo siguiente (25):

- Unos elementos que lo componen (subsistemas), que están integrados en aquél y cada uno de los cuales posee determinadas propiedades.
- Una interrelación entre todos y cada uno de los elementos.
- Un todo (el sistema) que es distinto de la simple edición o suma de los elementos, y cuyas propiedades son propias suyas (del sistema), no de los elementos componentes, de manera que si el sistema es un todo, el comportamiento de los subsistemas ha de estar condicionado por la optimización de ese todo.
- Una subordinación de los elementos (subsistemas) al todo organizado (sistema) que los comprende.

Hilvanando con estos principios estructurantes, el Auto de 11 de mayo de 1989 (Ponente: GONZÁLEZ NAVARRO, Ar. 3867) define al medio ambiente como un sistema integrado por subsistemas. A su vez, la Sentencia de 26 de diciembre de 1989 (Ponente: GONZÁLEZ NAVARRO, Ar. 9649) califica el medio ambiente natural como un *supersistema* que integra los demás. Pero, además, se preocupa de precisar que, como es propio de todo sistema, los distintos subsistemas han de sacrificar su optimización en beneficio del sistema global. Conforme a este planteamiento, el Tribunal Supremo no duda en afirmar la prevalencia del medio ambiente sobre el urbanismo, entendiendo éste como un subsistema de aquél.

Entendido el medio ambiente como un supersistema, desde una perspectiva material integraría como subsistemas todos los recursos naturales: suelo, subsuelo, aire, agua, ruidos, flora, fauna, etc. Desde una perspectiva jurídico-administrativa integraría como subsistemas todas las técnicas de intervención administrativa para la protección y restauración del medio ambiente; entre ellas, la protección de la legalidad urbanística y de las actuaciones realizadas en suelo no urbano, la lucha contra la contaminación de cualquier tipo, el control de la utilización de los recursos naturales, el control de la calidad ambiental, la protección del patrimonio forestal, etc.

En definitiva, la concepción del medio ambiente como un sistema integrado por subsistemas permite conectar diversos ámbitos materiales, fundamentalmente el medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo, y distintas técnicas jurídicas de intervención y control, aunque tengan sustantividad y autonomía propias, bajo el manto común de la calidad de vida que actúa como un determinante que las interrelaciona.

Esta concepción del medio ambiente como supersistema justifica también, sin duda, estructuras orgánicas (Agencias de Medio Ambiente, Consejerías) que, amparadas en una auténtica política global ambiental, integren subsistemas tales como la ordenación del territorio y el urbanismo.

---

(25) Vid. F. GONZÁLEZ NAVARRO, *La teoría general de sistemas como matriz disciplinar y como método jurídico*, «Persona y Derecho», núm. 21, 1989, págs. 23-172.



### III. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR EL HECHO DE UN TERCERO

Hemos constatado anteriormente cómo el Tribunal Supremo entiende la protección del medio ambiente como una función pública, de manera que la Administración ha de actuar eficaz y diligentemente. Pero ocurre con harta frecuencia que, debiendo la Administración actuar ante la comprobación de daños al ambiente, no lo hace o lo hace con celo insuficiente. También ocurre que actúa autorizando actividades industriales que, una vez en funcionamiento, producen daños al entorno ambiental.

En tales casos resulta obligado plantearse el tema o la cuestión de la eventual responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños efectivos producidos por su inhibición o insuficiente fiscalización o control. Responsabilidad que se situaría en el ámbito del artículo 139.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como consecuencia de un funcionamiento anormal de los servicios públicos.

En esta línea se sitúa la Sentencia de 30 de noviembre de 1990 (Ponente: MARTÍN PALLÍN, Ar. 9269), en la que, en relación con un caso de delito contra el medio ambiente, se dice lo siguiente (fundamento jurídico doce):

«En ningún caso los instrumentos jurídicos que constituyen la infracción penal pueden habilitar o justificar la existencia de normas de desarrollo de inferior rango que de manera individual, arbitraria e ilegítima autoricen, por su cuenta, índices de contaminación más altos que los marcados por las Leyes y reglamentos, por lo que la existencia de dos órdenes ministeriales que conceden esta autorización no sólo las invalida en cuanto a efectos legitimadores, sino que constituye un dato que podría llevar a exigir responsabilidades a la Administración por dejación de sus compromisos y obligaciones fiscalizadoras.»

En efecto, un mal funcionamiento de la Administración, un incumplimiento de sus obligaciones inspectoras, facilita una agresión al medio ambiente por parte de una actividad privada. La Administración no es la autora material, pero ha contribuido, por acción u omisión, en la producción del daño. Puede hablarse de un mal funcionamiento de los servicios públicos y, en consecuencia, de concurrencia de causas y de responsabilidad solidaria (26).

Es evidente que esta vía de imputación de responsabilidad a la Administración Pública por los hechos de terceros debe utilizarse con pruden-

---

(26) Sigo en esta cuestión las propuestas de L. MARTÍN REBOLLO, en *Medio ambiente y responsabilidad de la Administración*, «REDA», núm. 11, 1976, págs. 650 a 652.

cia. La Administración, en muchas ocasiones, sobre todo en la esfera local, no cuenta con los medios técnicos y humanos necesarios para ejercitar eficaz y diligentemente sus potestades de intervención y control en las actividades con incidencia en el medio ambiente. Realmente es un problema no tanto de desidia como de insuficiencia de medios, aunque tampoco debe descartarse lo primero.

Si al reconocimiento de una mayor amplitud de la legitimación del ciudadano para actuar judicialmente unimos la posibilidad de corresponsabilizar a la Administración, por su acción u omisión, en los daños producidos por terceros, las consecuencias que para la Administración se derivarían de una aplicación amplia de ambos criterios serían, ciertamente, graves e insostenibles.

En este contexto conviene hacer alusión al sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas regulado en la reciente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el que se determina que las indemnizaciones se calcularán con arreglo a los criterios fijados en la legislación aplicable, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado.

No obstante, y sin perjuicio de que se utilice con la medida debida, la vía apuntada por esta sentencia de la eventual responsabilidad solidaria de la Administración Pública es importante en cuanto servirá para que ésta actúe con un mayor celo y eficacia.

#### IV. DELITO ECOLÓGICO: TIPIFICACIÓN PENAL

Para terminar este recorrido jurisprudencial, una breve referencia a la Sentencia de 5 de octubre de 1993 (Ponente: MARTÍN PALLÍN, Ar. 7694), en la que se señala que el delito ecológico es una modalidad de los delitos de peligro concreto cuya consumación se produce por la creación del riesgo mediante la realización de alguna de las actuaciones previstas en el tipo mencionado, de manera que la realización material de vertidos en el suelo o la emisión a la atmósfera de productos peligrosos para la salud de las personas o las condiciones de la vida animal, así como la de los bosques, espacios naturales o plantaciones útiles, completa el tipo penal sin necesidad de que se produzca perjuicio concreto.