

# Los poderes públicos y la defensa del medio ambiente

## *Governments and environmental defense*

Inés IBÁÑEZ MÉNDEZ

Instituto Universitario de Ciencias Ambientales  
Universidad Complutense de Madrid.  
inesiba@hotmail.com

Recibido: 21 de enero de 2003

Aceptado: 7 de abril de 2003

### RESUMEN

El objeto de este trabajo es poner de manifiesto la obligatoriedad de la defensa del medio ambiente por parte de los poderes públicos. El método de estudio consiste en partir de un análisis general de la Constitución; estudiando el significado de la ubicación del derecho y de los principios rectores para después entrar en profundidad a analizar el contenido del artículo y del resto del ordenamiento jurídico.

Concluimos el trabajo con la impresión de que a pesar de una clara voluntad de defensa del ambiente contenida en el ordenamiento jurídico, la realidad es que son miles las vueltas que se dan, para hacer interpretaciones contrarias a la obligatoriedad de los poderes públicos de intervenir y proteger el ambiente.

### ABSTRACT

The purpose of the issue is to highlight the must of the state to protect the environment. The method consists in studying the Constitution, as general, and after deepening in the content of the article and the rest of the Spanish Laws.

We conclude that, notwithstanding, the clear obligation to protect the environment; the reality is completely different and we can find a lot of objection to deny guarantees to the environment.

### RÉSUMÉ

L'objet de cette étude est de mettre en relief le caractère obligatoire que la protection de l'environnement a pour le pouvoir public. La méthode d'étude part d'une analyse générale de la Constitution étudiant la signification de la position du droit et des principes directeurs, pour ensuite rentrer en profondeur dans l'analyse du contenu de l'article et du reste de l'ordre juridique.

Notre impression finale est que malgré la nette volonté de défense de l'environnement contenue dans l'ordre juridique, la réalité montre que des milliers de détours sont pris pour faire des interprétations contraires à l'obligation qu'ont les pouvoirs publics d'intervenir et de protéger de l'environnement.

### PALABRAS CLAVE

Protección  
Medio  
Ambiente  
La  
Constitución

### KEY WORDS

Protect the  
environment  
The  
Constitution

### MOTS CLÉS

Protection de  
l'environnement  
La  
Constitution

**SUMARIO** 1. Introducción. 2. Constitucionalización del medio ambiente. 3. Deficiencias del sistema. 4. Deber constitucional de defender el medio ambiente. 5. Conclusión. 6. Referencias bibliográficas.

## 1. Introducción

La Protección Pública del Medio Ambiente es un fenómeno relativamente reciente y, por tanto no ha sido recogido en muchos textos normativos. Tan sólo en algunas constituciones modernas como la Italiana, la Portuguesa, la Griega o la Española se recoge de un modo claro e implícito la protección del Medio Ambiente por parte de los poderes públicos.

Otra característica de la protección pública del ambiente, es el ser una labor sumamente compleja y complicada, ya que a la par que defiende el ambiente frente a su degradación tiene que hacer compatible tal defensa con el desarrollo económico o nivel de vida alcanzado, los servicios públicos esenciales para los individuos y todo esto, sin que se aumente o nazca una crisis económica.

Los poderes públicos son los garantes de los derechos de los ciudadanos, y esto mismo ocurre con el medio ambiente. Los derechos de los ciudadanos; no son otorgados por los poderes públicos, sino que estos deben garantizar su tutela. Esta es la justificación de porqué la presencia de la Administración en la tutela del derecho al Medio Ambiente y el porqué de un mayor número de normas de carácter público<sup>1</sup>.

Los derechos ambientales van a tener un carácter bifronte en donde se afirma su dimensión tanto pública como privada. Al mismo tiempo como derecho de disfrute van a tener una fuerte invocación social<sup>2</sup>. Los derechos ambientales al gozar de esta doble naturaleza pública y privada van a protegerse desde los dos ordenamientos; por un lado podrán ser objeto de protección civil interdicial y por otro, por constituir muchos de los bienes que componen el medio ambiente parte del dominio público, se protegerán desde la policía demanial; sin olvidarnos por supuesto de la defensa de la res nullius(bienes que no pertenecen a nadie) y de otros bienes ambientales que no forman parte del dominio<sup>3</sup>.

Sin embargo, no siempre ha sido así; ya que se cambia la visión de la protección del ambiente, desde una óptica patrimonialista hasta la de compromiso de los poderes públicos<sup>4</sup>.

En el derecho español y remontándonos en el tiempo, la preocupación pública por el derecho ambiental, estaba más relacionada con problemas vecinales y de salubridad, que por un auténtico sentimiento ecologista. Ya en el Derecho Romano, en concreto en el Digesto, nos encontramos con las primeras normas *ambientalistas* que prohibían la emisión de humos a fundos contiguos. En el Derecho Español, heredero del Romano, se van a recoger esta legislación y se va a proteger los bosques contra los incendios.

Pero no es hasta el siglo XIX, cuando la intervención del Estado toma más fuerza y se protegen, desde una óptica sanitaria y local, cuestiones típicamente ambientales como

<sup>1</sup> Poperana Rota. Los Principios del Derecho Ambiental. Monografías Civitas. 1998.

<sup>2</sup> Parejo Alfonso. El Servicio Público ¿amenaza o garantía para los derechos fundamentales? Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Prof. García de Enterría. Madrid. Civitas. 1991.

<sup>3</sup> Mercé Darnaculleta. Medio Ambiente y bienes de Dominio Público. Cedecs. Derecho administrativo 2000.

<sup>4</sup> Escribano Collado y López González. El Medio Ambiente como función Administrativa. CEOTMA..

pueden ser la nueva regulación de los montes<sup>5</sup>, de las aguas<sup>6</sup>, de la caza, de la pesca y de la minería. En el ámbito urbano también se van a producir intervenciones públicas, sobre todo en el ámbito local. Aunque algunas medidas que se adoptaron en esta fecha para proteger la salud de las personas, todavía hoy día, pagamos sus efectos y consecuencias; la más significativa de ellas la constituye, sin duda alguna la desecación de charcas y lagunas. En cuanto a la regulación que se hace de los animales esta va a tener un ánimo estrictamente económico, para regular su comercialización, pero de ninguna forma se pretende proteger a los animales. Las Constituciones del siglo pasado hacen una referencia muy somera del Medio Ambiente, considerándolo como un bien común pero sin obligatoriedad en su contenido<sup>7</sup>.

En el siglo XX, la defensa del Medio, se hace más patente; continuándose con la línea seguida en cuanto al control de la actividad minera, la necesidad de las autorizaciones administrativas en temas de aguas, se dictan normas contra la contaminación marina y se crean los primeros espacios naturales<sup>8</sup>. También se dictan las primeras normas para la protección de los animales, con el fin de evitar los malos tratos, abusos y sufrimiento de estos<sup>9</sup>.

Pero no será hasta la segunda mitad de siglo y animados por el ambiente generalizado de concienciación internacional cuando encontramos los auténticos movimientos sociales y políticos<sup>10</sup>. Así en 1970, Naciones Unidas declara el año mundial de la naturaleza y en 1972 se celebra en Estocolmo la primera Conferencia Internacional en Defensa del Medio Ambiente; esta conferencia sobre el Medio Humano, constituye el nacimiento del Derecho Ambiental Moderno.

---

5 En 1833, Javier de Burgos, deroga la legislación de 1812 sobre montes que permitía a los dueños de estos hacer con ellos lo que les viniera en gana. Sin embargo, su reforma va a verse lastrada por los poderes inmanentes de la sociedad y, aunque se privatizaron gran número de bosques; no se preveía intervención administrativa alguna.

6 En las aguas se prevé un progresivo intervencionismo del Estado para una mejor gestión y un aprovechamiento racional del recurso. También se tienen en cuenta la calidad de las aguas, en cuanto puedan afectar a la salud y seguridad de las personas (Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866). La utilización de las aguas deja de ser libre y queda sometida a licencias y autorizaciones administrativas (Real Orden de 14 de marzo de 1846); el proceso de regulación culmina con la declaración de todas las aguas corrientes como de Dominio Público.

7 Para un desarrollo de estas ideas ver Montes Gonzalez, J.R. El Medio Ambiente en la Historia Constitucional Española. Boletín Informativo de Medio Ambiente (MOPU), julio/sept. 1978, pág. 9-18.

8 El primer espacio natural que se crea en España, el de Covadonga, responde a una filosofía de defensa del paisaje y de conmemoración del hecho histórico del inicio de la reconquista.

9 Mediante la Real Orden de 28 de febrero de 1929 se prohíben las carreras de gallos. Se establece el carácter de utilidad pública para aquellas asociaciones destinadas a la defensa de los animales, al mismo tiempo se establecen sanciones por malos tratos a animales y daños a plantas (Reales Ordenes Circulares de 16 de diciembre de 1925 y de 31 de julio de 1929).

10 Para un estudio más profundo de estos movimientos sociales ver López López, A. Medio Ambiente y Calidad de Vida en el Ordenamiento Constitucional. Anuario Jurídico Escarlariense n.º XV 1983 (págs. 243-263). Este autor pone de manifiesto como se forma una nueva civilización con sus propios valores, «es la consolidación de una nueva civilización, la primera a escala planetaria que conocerá el hombre» Pág. 247.

A partir de este momento nos vamos a encontrar en España con un auténtico movimiento ambientalista. No sólo por el cambio de tendencias en la legislación y en la gestión del ambiente; sino por el cambio de perspectivas que desde la sociedad se respira en torno al Medio Ambiente. El nacimiento de los grupos ecologistas en España, viene marcado, al igual que ocurre en el derecho europeo, por su definitiva consagración en los años ochenta<sup>11</sup>.

Una de las características comunes de estos primeros movimientos ecologistas, es que se van a aliar con partidos tradicionales de izquierdas<sup>12</sup>. Los partidos verdes van a estar presentes en todas las elecciones que se celebraron en nuestro país desde la restauración de la democracia; aliados con el Partido Socialista, por libre, con Alianza Popular o con grupos regionales, como el Partido Canario o Alternativa Verde de Catalunya. La gran dispersión ideológica y el gran número de partidos que integran la filosofía ambiental en España; resta considerable fuerza a los partidos verdes. La mayoría de los postulados ambientales son recogidos en los programas políticos de los partidos tradicionales, con lo cual, la obsolescencia de los verdes en el panorama político español, se nos plantea de una forma más clara. La adopción, por parte de las fuerzas políticas tradicionales, de los postulados ambientales, les hace ganar el voto de los indecisos y la nota de modernidad y progresismo que la sociedad busca en todos estos partidos. Los programas políticos tanto de socialistas como de los grupos populares es clara, sobre todo cuando nos encontramos cerca de un periodo electoral; ¿Pero cual ha sido realmente la política seguida, se han cumplido las promesas o ha quedado en simple agua de borrajas?

La evolución que se produce en el panorama nacional, en la década de los 70-80, se puede equiparar a una auténtica revolución, pero mediante medios pacíficos y sin derramamiento de sangre. La proclamación de la Democracia, del Estado de Social de Derecho, constituye un capítulo fundamental en la vida de nuestro país. Inmersos en estos cambios políticos y sociales, se proclama la Constitución.

La Constitución, a diferencia y como reacción al tradicionalismo finesecular español; va a ser, con todos sus errores, que son por desgracia muchos; un Estatuto pactado entre todas las fuerzas del momento. Va a tener una aplicación directa, no conteniendo desideratum o proyectos programáticos sin ninguna utilidad. Si bien la fuerza existente entre sus diferentes preceptos, va a ser distinta. A pesar de estos grandes cambios, o como consecuencia de ellos, los españoles van a responder a este proceso de cambio subiéndose al tren de la modernización y de Europa. Una de las cuestiones que no van a dejar a un lado y que van a tratar por primera vez en el texto Constitucional, convirtiéndose así en uno de los países pioneros; es el tema ambiental.

---

<sup>11</sup> López López, A. Ecosistema social y Medio Ambiente, en sociología y Medio Ambiente, CEOTMA, Serie Monografías, n.º 12, 1982, págs. 43-59.

<sup>12</sup> Varillas, B. Para una historia del movimiento ecologista en España. Ed. Miraguano. Madrid. 1981.

## 2. Constitucionalización del medio ambiente

La preocupación por el Medio Ambiente, va a estar presente desde el Preámbulo de la Constitución, en donde se hace referencia al mismo en relación con la consecución para todos de una digna Calidad de Vida. Pero su consagración definitiva, se contiene en el art. 45, integrado en el capítulo III del título I de la Constitución. En dicho artículo se nos dice:

1. *Todos tienen derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*
2. *Los Poderes Públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el Medio Ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*
3. *Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*

En este artículo se proclama la obligación de los Poderes Públicos de defender el Medio Ambiente y al mismo tiempo se proclama el derecho de todos a su disfrute, con la contraréplica del deber de conservarlo<sup>13</sup>. Sin embargo, la interpretación que se hace de este artículo, al estar ubicado dentro de los Principios Rectores de la Política Social y Económica, es que no pueden ser alegados directamente sino mediante las leyes que los desarrollen, de conformidad con el art.53.3; pero no por ello van a perder su efectividad, ni se les va a poder vaciar de contenido.

La obligación es clara dentro de nuestro ordenamiento; sin embargo la actitud de los poderes públicos y de las fuerzas innatas en la sociedad, es clave para que tales derechos no se vean ni incumplidos ni falseados. Así, el desarrollo que se ha hecho de este derecho, o de este conjunto de derechos, no ha respondido; al menos hasta hoy día, con las expectativas que prometía o adelantaba la Constitución.

La estructuración de España en un Estado Compuesto, la parcelación e imposibilidad de un tratamiento unitario de los problemas ambientales y la falta de concienciación real de la sociedad no han hecho que el tratamiento del Medio Ambiente en nuestro ordenamiento jurídico merezca ningún tipo de alabanza.

Legislación preconstitucional; normas que no se cumplen, por falta de voluntad política o de medios materiales; desigualdades de los ciudadanos en torno a unos mismos problemas ambientales según sean de una Comunidad o de otra. En definitiva, el panorama es desolador y de ninguna manera, cumple el precepto del derecho-deber de todos para defender el medio y mucho menos el de los poderes públicos.

---

<sup>13</sup> Martínez García, Graciela. L'environnement dans la Constitution espagnole de 1978; l'article 45. Revue Européenne de droit de l'environnement. 2001, n.º 3, diciembre. Págs. 274-283.

Uno de los primeros problemas con los que nos encontramos es que, los Poderes Públicos, tienen competencias Medioambientales, en sus tres esferas; es decir, tienen competencias los poderes locales, sobre todo los municipios en lo que respecta a la gestión de residuos, aguas, mantenimiento de salubridad, control de la polución, ejecución de la política de la CC.AA, ... También tienen competencias las CC.AA. en materia de gestión del Medio Ambiente y del establecimiento de normas adicionales de protección sobre aquel (148.1.9 y 149.1.23 de la Constitución). Y por supuesto el Estado tiene competencias para establecer la legislación básica en materia medioambiental, y al mismo tiempo tiene que velar por el cumplimiento de la normativa comunitaria, con la necesidad de transponer las Directivas comunitarias, y de respetar los Tratados ratificados por España en estas materias.

¿Qué es lo que sucede con todos estos niveles de actuación y con esta imposibilidad de los ciudadanos de exigir sus derechos directamente? La actuación y su exigencia quedan de esta manera gravemente comprometidas. Pero a pesar de ser el tema de la inactividad uno de los más graves que afectan al medio ambiente, no se han tomado las medidas necesarias para atajarlo<sup>14</sup>.

### 3. Deficiencias del sistema

En un primer momento la actividad administrativa se identifica con el control preventivo de la Administración a través de los órganos competentes sobre cualquier actividad humana originariamente libre, pero susceptible de producir, por las características objetivas que en ella se den, algún daño o lesión a los intereses públicos jurídicamente protegidos, lo que la habilita para introducir en ella las congruentes limitaciones de corrección o salvaguardia. Dicha actividad puede manifestarse bajo la forma de acción (previsión o temor a que se haga lo que no se debe hacer) o de omisión (temor o previsión a que no se haga lo que se deba hacer)<sup>15</sup>. Podrá estudiarse en su fase de mero proyecto (comunicación, autorización, permiso, licencia, visto bueno,...) o en la de resultado o realización (aprobación, comprobación, suspensión, inspección o sanción).

La técnica jurídica de este tipo de actividades es muy sencilla ya que se limitaría a fijar una serie de estándares mínimos de conducta a los que ha de atenerse la actividad privada. Los particulares han de respetar estos estándares mínimos bajo la supervisión de la administración. La administración realizaría una actividad destinada a comprobar si se dan los requisitos que la legislación establece, concedería la licencia de apertura y más tarde realizaría una serie de comprobaciones o inspecciones periódicos para cerciorarse que tales normas se siguen cumpliendo y en su caso sancionar a quien lo incumpla. Sin embargo pronto se reconoció que este tipo de protección adolece de grandes carencias, ya que estudia el tema de la protección del

<sup>14</sup> Tan sólo muy tímidamente en la reforma de la Ley 29/ 1998 de 13 de julio de Reforma de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se toma conciencia de este problema.

<sup>15</sup> Luis de la Morena y de la Morena. Las actividades clasificadas como título de intervención administrativa en el marco jurídico de la protección del Medio Ambiente. Derecho y Medio Ambiente. CEOTMA..

Medio desde un punto de vista sectorial y no enfocado en su conjunto. Las secuelas más importantes serían la falta de coordinación entre las distintas instancias administrativas.

Otro tema esencial es que el Medio Ambiente afecta a todas las políticas y no puede ser estudiado de una manera sectorial sino que es necesario ponerlo en relación con todas las políticas públicas. Por ejemplo en el caso de la contaminación atmosférica: No es suficiente con saber que se están cumpliendo unos baremos previamente establecidos, sino que es necesario ponerlo en relación con la legislación de industria, con los problemas socio-laborales de esa zona, con el nivel de dispersión económica, de desarrollo industrial, incluso con los fenómenos meteorológicos que afecten a esa zona, sin olvidarnos claro está del aumento de costes que las medidas para evitar la contaminación y el vertido de gases a la industria acarrearán. El elemento ambiental es otro factor que hay que tener en cuenta a la hora de elaborar las políticas públicas, y que afectará de una forma muy amplia a los problemas de la contabilidad económica. La insuficiencia de un planteamiento exclusivamente técnico o sectorial es muy claro, ya que atender a todas las cuestiones candentes de la política ambiental, implica un problema de localización de riesgos y molestias o de ventajas que prejuzga siempre el desenvolvimiento socioeconómico de unas comunidades determinadas, son conflictos que no se pueden resolver en el silencio de un despacho con la sola ayuda de la razón y de la técnica<sup>16</sup>.

Por tanto la mejor manera de elaborar una política ambiental eficaz, es a través de una buena programación en donde tengan cabida todos los sectores implicados. Coordinando las políticas sectoriales y evitar los conflictos que surgen de la aplicación aislada de cada una de ellas. Por ejemplo en los países desarrollados, la formulación de la política económica a medio o a largo plazo tiene en cuenta los problemas ambientales como una variable más. Se supera de esta manera la concepción exclusivamente protectora del ambiente para hablarse en esta fase posterior de la gestión del Ambiente. Veamos cual ha sido la respuesta de nuestro ordenamiento jurídico ante el cambio en la protección del ambiente.

#### 4. Deber constitucional de defender el medio ambiente

##### A. Naturaleza jurídica

Los derechos contenidos en su Título I, De los Derechos y Deberes Fundamentales, no han sido ni agrupados, ni estructurados, ni puestos allí por una mera enumeración caótica, sin

---

<sup>16</sup> Otro problema a la hora de realizar la defensa ambiental por parte de los poderes públicos es: que la administración se ha caracterizado por organizarse de acuerdo con el tipo burocrático puro; jerarquizado y autoritario. Este modelo entra rápidamente en crisis por cuanto que las decisiones que se van a tener que tomar son cada vez más complicadas de forma que cada sujeto decisor ha de evaluar toda una serie de factores no previstos en la norma general y goza por ello de un margen más o menos amplio de autonomía decisoria. Puesto que toda decisión no meramente aplicativa, es decir en donde se han de evaluar intereses diversos es influenciable, se plantea entonces con más fuerza el problema del control burocrático. Ya que todo eslabón administrativo con poder de decisión sufre el influjo de los grupos de presión, perdiendo el público la confianza en esta esfera decisoria y en el aparato burocrático, acentuándose si cabe por los problemas inherentes a la burocracia como son los del secretismo. Se produ-

orden ni concierto; sino que cada una de sus partes tienen una finalidad clara. Así observamos, cómo existe una gradación en los derechos allí contenidos. Esta gradación es ampliamente visible en cuanto a la distinta protección que se hace con respecto a los mismos. Este punto ha sido reiterado por el Tribunal Constitucional y es aceptado por toda la doctrina.

Las cosas se nos complican, aún más, cuando llegamos al Capítulo III de este Título I; De los Principios Rectores de la Política Social y Económica<sup>17</sup>; ya que su protección es tan somera, que muchos han llegado a negar la existencia de auténticos derechos, al hacer una interpretación literal y cerrada del art. 53.3; que se supone, para más inrri, la garantía de los mismos<sup>18</sup>.

Pues bien, como ya expusimos anteriormente; el artículo 45, el referente al Medio Ambiente, se encuentra ubicado dentro de este capítulo III. Su consideración como mero Principio Rector, como Derecho Subjetivo o como Derecho Fundamental o Humano, la realizaremos en el punto siguiente; lo que me interesa aquí es llamar la atención sobre el significado de los derechos Constitucionales y del porqué de su gradación. Las consecuencias, dependiendo de un correcto entendimiento de este punto, son enormes: Tan grandes, que hasta niegan la posibilidad de defensa e incluso la existencia de los derechos<sup>19</sup>.

---

ce una participación oculta o clandestina, desigual y no controlable. Sólo los grandes grupos de presión tienen regularmente acceso a ella.

<sup>17</sup> E. Cobreros Mendoza, Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado. Revista Vasca de Administración Pública, n.º 19; sept-dic 1987.

<sup>18</sup> El art. 53, ubicado en el Capítulo IV, establece las garantías de las libertades y derechos fundamentales. Pero, ¿Comete el constituyente un error al establecer el título del capítulo o un simple olvido al establecer la protección de los principios del capítulo III y no mencionar a los derechos?. ¿Existirán aparte de los principios, derechos? ¿Cuál es su alcance?

<sup>19</sup> Para hacer una correcta interpretación, tenemos que considerar a la Constitución en su conjunto y no hacer un análisis parcial, en compartimentos estancos de los grupos de derechos que la integran, de la organización del estado y de su estructura. Decíamos al principio de este apartado, que la función de la Constitución, no es sólo la de organizar, dirigir, servir de elemento interpretativo del ordenamiento jurídico; sino la función transformadora de la sociedad. En el Preámbulo y en el Título preliminar, se recogen los preceptos guía de toda la Constitución y entre ellos, sin duda alguna, el más importante es la configuración de España como un Estado Social y Democrático de Derecho, proclamando los valores superiores del ordenamiento jurídico. Pues bien, de acuerdo con este artículo y con la clasificación, ya pacífica, de los derechos establecida por la doctrina; nos encontramos con los derechos de primera, segunda y tercera generación, correspondiendo a los derechos civiles y políticos; los derechos económicos, sociales y culturales y los últimos, los llamados derechos de solidaridad (Título preliminar de la Constitución art.1.1 «España se constituye en un estado social y democrático de derecho»). La clasificación de estos derechos responde al momento cronológico de su aparición; correspondiendo los derechos civiles y políticos los de la etapa liberal, los derechos económicos, sociales y culturales respondieron a la consagración de los derechos al trabajo, a la seguridad social, a la asistencia pública, a la libertad de asociación, a la huelga,... en donde lo que se persigue es el cumplimiento de unos fines sociales. En palabras de Ara Pinilla, son » derechos de crédito», que transforman el estado democrático de meramente formal en material. Los derechos de Solidaridad o de tercera generación son el derecho al desarrollo, al patrimonio común de la Humanidad, el derecho a la Paz y el derecho al Medio Ambiente (K. Vasak fue el primero en hablar de los derechos de la solidaridad, correspondientes a los de tercera generación). La característica común entre los derechos de segunda y de tercera generación es la intervención de los Poderes Públicos o de entidades privadas, pero siempre de carácter colectivo. Al Estado le corresponde respetar y proteger tales derechos o bien debe promoverlos y proveerlos. Según esto, ¿sería el medio ambiente un derecho de tercera generación? El libro de Bellver Capella (*Ecología: De las razones a los derechos*, Granada, ed. Comares, 1996), es fundamental para una mejor comprensión.

En el párrafo primero del art. 45, se configuraría el derecho al medio ambiente<sup>20</sup> adecuado y, en el segundo y tercero, el de su protección por parte de los poderes públicos. Éstos imponen un mandato, una actuación y, en caso contrario, una sanción, de reparación y de responsabilidad por esta culpa *in vigilando*. El artículo 45, por tanto, tal y como está configurado constitucionalmente supone una evolución dentro del Estado social y democrático de Derecho, al imponer una transformación a la sociedad en su conjunto; no sólo a los poderes públicos, sino también a los ciudadanos en cuanto portadores de este derecho-obligación.

Pero para llegar hasta aquí, el derecho al medio ambiente ha sufrido un proceso de adaptación y de evolución que no ha sido admitido ni por la doctrina ni, en algunas ocasiones, por los tribunales, los cuales siguen aferrados a sus categorías tradicionales de clasificación de derechos, sin que puedan configurar el derecho al medio ambiente más que como un principio rector, que no podrá ser alegado más que con respecto a la normativa de desarrollo y, en caso de que ésta no exista, no existirá ningún tipo de derecho, ni de mandato a los poderes públicos, los cuales no incurrirán en ninguna responsabilidad si permanecen inactivos y dejan destrozarse y saquear los recursos naturales, tal y como se ha venido haciendo desde los siglos de los siglos, sobre todo a partir de que el hombre encontró la técnica para modificar la naturaleza<sup>21</sup>.

#### *B. Grado de obligación para su cumplimiento*

El artículo 45, al estar ubicado dentro del Capítulo III de la Constitución, tiene la protección y garantías que le otorga el art. 53.3; al establecer que *los principios contenidos en el Capítulo III informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante los tribunales de acuerdo con las leyes que los desarrollen*.

La interpretación que se hace de este artículo es una interpretación literal, existiendo homogeneidad en el conjunto de la doctrina para realizar una interpretación «dura». Muchas de estas interpretaciones incluso han llegado a negar el carácter de normatividad de esta parte de la Constitución<sup>22</sup>. Sin embargo, este carácter ya ha sido inmediatamente reparado por parte del Tribunal Constitucional en sus sentencias 80/1982 de 20 de diciembre y 4/1989 de 18 de enero; en donde se afirma que el no tener una eficacia inmediata, el no poder utilizar el recurso de amparo y otros procedimientos especiales para su defensa; no significa, el negarle el carácter de jurídico y eficacia mediata de los preceptos contenidos en los artículos 39 a 52. Los preceptos contenidos en este capítulo constituyen algo así como «un programa a realizar o de

<sup>20</sup> Martín Mateo, *El hombre una especie en peligro*. Ed. Campomanes. Madrid 1993.

<sup>21</sup> Ortega y Gasset. *Meditación de la técnica y otros ensayos sobre ciencia y filosofía*. Revista de Occidente en Alianza Editorial. Madrid. 2000.

<sup>22</sup> Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*. Civitas. Madrid. 1980.

estado nación»<sup>23</sup>. Sin embargo, no todos los derechos que se contienen en este capítulo tienen la misma estructura normativa; ni tampoco, claro está la misma expresión y significación literal. Así en el Capítulo, nos llama la atención la redacción dada a los *derechos a la salud, al medio ambiente y a la vivienda digna y adecuada*. ¿Son estos derechos distintos de los otros principios contenidos en el capítulo?

Haciendo una interpretación literal de Kelsen<sup>24</sup>, estas normas no contienen preceptos coactivos, y el derecho es un acto coactivo, siguiendo el silogismo racional; estas normas no son derechos. Sin embargo si nos enfrentamos a su carecer funcional el que estas normas no sean preceptos autónomos no les niega el carácter de norma. En la Constitución no existen normas superfluas, sino que todas son aplicables de una forma u otra a los conflictos<sup>25</sup>. Es más en el caso del art. 45, encontramos una estructura de Norma, en donde se reconoce un derecho, se establece el deber de los poderes públicos de protegerlo y se establecen sanciones penales y administrativas, para quienes no lo respeten y la obligación de la reparación o la consiguiente responsabilidad en el caso de que esta fuera imposible.

Las posturas que niegan el carácter de derecho al 45 son de la más diversa índole; así algunos los configuran como un interés difuso, caracterizado por imprecisión objetiva, subjetiva y formal<sup>26</sup>. Otros entienden que son intereses colectivos y por tanto no pueden ser considerados como derechos<sup>27</sup>.

Los principales argumentos para negar la existencia de un Derecho subjetivo se basan en el propio concepto de derecho subjetivo. Ihering los refería al poder del interés<sup>28</sup>, frente a la teo-

<sup>23</sup> López Menudo, El derecho a la protección del... Ob. cit.

<sup>24</sup> Kelsen, H. Teoría Pura del Derecho. UNAM. México. 1981.

<sup>25</sup> Serrano Moreno, J.L. Algunas Hipótesis sobre los Principios Rectores de la Política Social y Económica. Revista de Estudios Políticos.

<sup>26</sup> Almagro Nosete. La protección procesal de los intereses difusos en España. Justicia, num. 1 1983.

<sup>27</sup> Son muchos los que niegan la consideración de derecho subjetivo. Por ejemplo Atienza, considera que ninguno de los derechos contenidos en el bloque del Capítulo III, son derechos. Garrido Falla, negaba incluso el carácter normativo de esta parte de la Constitución. Escribano Collado y López González, consideran que el artículo más que a reconocer un derecho, está orientado a imponer la obligación a los poderes públicos de mantener un Medio Ambiente adecuado. Larrumbe Biurrun lo considera un principio informador, cuya efectividad y cristalización concreta corresponden al Estado. Martín Mateo critica al sistema establecido en la Constitución, ya que la flexibilidad con la que ha sido redactado implica la imposibilidad de extraer un significado claro. Muestra la asimetría que existe entre los derechos ambientales y los subjetivos, de corte netamente individual y atrópico, frente a los derechos colectivos y naturistas ambientales.

Cabanillas Sánchez, lo considera como un interés legítimo, y considera que el carácter relativo y variable del mismo no permite reconocer un auténtico derecho subjetivo. López Menudo reconoce el carácter de cuasi derecho al art. 45, pero la imposibilidad de alegarlo ante los tribunales le resta efectividad como derecho subjetivo. Las consecuencias de negar el carácter de derecho subjetivo son la eficacia mediata y las menores garantías para su defensa; las consecuencias positivas, son la necesidad de promulgar leyes para su defensa, declarando nulas aquellas que sean contrarias a su contenido, así como los reglamentos que nieguen de alguna forma su contenido, principio interpretativo y lo más importante de todo imponen a los poderes públicos el despliegue de la acción administrativa prestacional.

<sup>28</sup> Ihering definía el Derecho subjetivo como la potestad de querer que tiene el hombre, reconocida y protegida por el ordenamiento jurídico, en cuanto se refiere a un bien o interés.

ría de la voluntad, fuertemente defendida por Savigni. Así los elementos característicos son; un interés jurídicamente protegido y por otro lado Bachof señala un poder de voluntad otorgado por el ordenamiento para su satisfacción<sup>29</sup>.

Existen tres razones por las que considerar el derecho al Medio Ambiente como Derecho Público Subjetivo:

1.º La propia dicción literal del artículo que nos habla de derechos, y según Jordano Fraga, es el primer criterio de interpretación de una norma, tal y como dispone el art. 3º del Código Civil; *Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras*<sup>30</sup>.

2.º Los derechos contenidos en el título primero tienen que interpretarse según señala el art. 10.2 Constitución De acuerdo con los Tratados y Convenios ratificados por España; y todos ellos establecen el medio Ambiente como un derecho subjetivo. Pérez Luño hace referencia al Pacto Internacional de derechos económicos y sociales y Culturales de la ONU, al Principio primero de la declaración de Estocolmo y sobre todo al primero de la declaración de Río en donde se nos dice que *Los seres humanos,... tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza*. En la Convención Europea de derechos humanos también se ha recogido este derecho. No obstante los detractores de esta teoría afirman que el art. 10 de la Constitución se refiere a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España; sin que quepa considerar a estas declaraciones como auténticos tratados.

3.º El Título I hace referencia a los Derechos y Deberes fundamentales; sin que tengamos que excluir los establecidos en el Capítulo III. La mayor protección y la gradación que se establece entre los distintos artículos, no hace que se tengan que excluir del ámbito de los derechos en sentido estricto. Los derechos contenidos en el Capítulo III, son derechos mediatos, de disfrute, en donde se garantiza un interés jurídicamente protegido (Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona), sin que le afecte el carácter de uso colectivo de este derecho. Por otro lado, también reúne la característica del «apoderamiento para la actuación en su defensa»; ya que se ha otorgado una facultad de poder exigir al estado una acción y omisión concretas correspondientes a esta posición<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Muchos autores han puesto el acento en la individualidad del interés protegido, como por ejemplo Zanobini. Sin embargo, Forsthoff opina que si bien este sentido individual sirvió en un determinado momento histórico, su carga política- filosófica no tiene porque arrastrarse de tal manera que no permita la evolución de la institución del derecho subjetivo; con lo cual, hoy día se puede admitir la existencia de derechos públicos subjetivos, sin estar dotados de un carácter meramente individual.

<sup>30</sup> La sentencia del TS de 16 de abril de 1990, considera el art.45 como un «prisma interpretativo» y al derecho al Medio Ambiente como un derecho no meramente retórico o programático.

<sup>31</sup> En cuanto las posturas a favor de la consideración del Derecho al Medio Ambiente, nos encontramos con Delgado Piqueras, el cual lo considera como un derecho subjetivo de naturaleza constitucional, de configuración legal y de protección judicial ordinaria. Fernández Rodríguez afirma que por su ubicación sistemática no es un derecho subjetivo en sentido estricto, pero una vez realizada la concreción por el legislador ordinario no se le puede negar dicho carácter. Bassols Coma, se expresa en términos muy parecidos, aunque añade el carácter modular de estos derechos. Rodríguez Ramos considera que la menor protección que se le otorga al art. 45, negando por ejem-

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones con respecto a su consideración como derecho; así en la Sentencia 32/83 de 28 de abril, referente al alcance de la igualdad de derechos del art. 14.9.1, considera el medio Ambiente como derecho subjetivo. En la sentencia sobre la Ley de costas 149/1991, de 4 de julio o en la de 26 de junio de 1995 lo configura como «un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos». La jurisprudencia del Tribunal Supremo también se ha pronunciado a favor de este derecho; así en sus sentencias de 25 de abril de 1989, 18 de abril de 1990 y 26 de diciembre de 1991<sup>32</sup>.

La protección que se puede hacer de este derecho, a pesar de su consideración como derecho subjetivo viene limitada a la voluntad del legislador para que lo desarrolle y articule los medios de defensa apropiados. Sin embargo si esto no sucediera así, si no existiera esta voluntad por parte del legislador de desarrollo de este derecho, no sería del todo imposible alegarlos ante los tribunales. Para ello, nos basamos en primer lugar en su carácter de derecho Humano y según algunos fundamental, por otro lado, el carácter de protección refleja, que a través de otros derechos conectados con él se podría hacer y la tercera y más novedosa sería la del carácter vinculante del mandato y de la responsabilidad contenidos en los párrafos segundo y tercero del artículo 45 de la Constitución que negarían el contenido al artículo, dejándolo vacío y por tanto estableciendo una norma retórica, sin función concreta en la Constitución.

No es posible poner en duda la enorme discrecionalidad de que dispone tanto el legislador como las Administraciones Públicas, al hacer su propia lectura de los derechos Constitucionales. No existen argumentos de peso para negarles el carácter de derechos subjetivos. Pero aunque su normatividad si se nos presenta como un hecho claro e indudable, no lo es tanto el de su eficacia directa. El valor normativo del artículo 9.1 de la Constitución apenas tendría eficacia práctica entre los principios rectores del Capítulo III. Según Ruíz-Rico, de poco sirve aplicar los métodos generales que dispone la Constitución para este objetivo<sup>33</sup>.

Por otro lado, el derecho al medio ambiente no es un derecho absoluto, sino que está sometido a una serie de límites, los más importantes son los que hacen referencia al desarrollo económico; tanto en su esfera individual, como en su esfera colectiva<sup>34</sup>. El Tribunal Constitucional se pronunció por esta tensión entre el Medio Ambiente y el desarrollo económico en su famosa

---

plo el amparo, no es óbice para dejar de considerarlo un derecho, este es el caso del derecho de propiedad y a nadie se le ocurre negar su consideración como derecho. Pérez Luño, considera que el derecho al Medio Ambiente es un derecho fundamental de dimensión Erga Omnes, operando su tutela ante los poderes públicos y ante los particulares, sin que el art. 53 niegue su posibilidad de alegación. Prieto Sanchís considera el derecho del Medio Ambiente como un derecho reaccional o impugnatorio.

<sup>32</sup> Loperana Rota, El derecho a un medio ambiente adecuado. Cuadernos Cívitas, Madrid 1996.

<sup>33</sup> Entre estos medios se pueden citar: Disposición derogatoria tercera, artículo 9-1º, recurso y cuestión de inconstitucionalidad, interpretación de las normas de acuerdo a los principios constitucionales, guía de actuación para los poderes públicos y los tribunales; así como la capacidad anulatoria de los reglamentos. Ruíz-Rico Ruiz, G. El derecho Constitucional al Medio Ambiente. Ob. Cit.

<sup>34</sup> Carrillo Donaire y Galán Vioque. ¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado? Revista Española de derecho Administrativo, n.º 86; abril-junio 1995.

sentencia 64/82 de 4 de noviembre. Se llegó a una solución ecléctica ya que «hay que armonizar la utilización de los recursos naturales con la protección de la naturaleza»; sin embargo el texto constitucional no renuncia al crecimiento ni al desarrollo, sino que hay que armonizarlos<sup>35</sup>.

C. *¿Quién es el titular de la defensa del medio ambiente? Poderes públicos, ciudadanos e intereses difusos*

Cuando se habla de todos tienen derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, se hace mención, por un lado a la colectividad y por otro lado al carácter antropogénico de este derecho. No se protege la naturaleza en cuanto bien en sí mismo considerado, sino en relación al desarrollo de la persona. Por tanto se hace referencia a la teoría de la voluntad, por lo que este derecho solo podrá ser ejercido por quien tenga posibilidad de alegar el derecho y no por las plantas o los animales<sup>36</sup>.

El Derecho al Medio Ambiente, no sólo es un derecho de la colectividad, sino que es también un derecho individual. Desde la óptica tradicional, este fue el primer derecho que se reconoció. Se hacía referencia a los daños que pudiera sufrir un particular en su entorno, reconduciéndose la institución a una meramente patrimonialista en cuanto a la determinación de la responsabilidad. Era una institución de tintes iusprivatistas que sólo satisfacía parcialmente los intereses ambientales, pero que por desgracia hoy sigue vigente entre nosotros y es más, en algunos tribunales es la única que se admite.

La biosfera pertenece pro indiviso a todos los seres humanos, ya que su uso y disfrute se realiza en común. Es muy raro que el daño ambiental solo afecte a una o varias personas, sino que afectará a toda la colectividad. El carácter bifronte de los derechos al medio ambiente, a su doble titularidad individual y colectiva, implica lo que Parejo ha denominado como la «vinculación social», de este derecho de disfrute<sup>37</sup>. Esta titularidad colectiva o difusa de los intereses ambientales hace necesaria la construcción de un nuevo tipo de derechos subjetivos, los de tercera generación<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> En la sentencia 170/1989 se establece una solución de consenso, no aceptándose la violación del art. 128 de la Constitución. En la Sentencia 227/1988 se pronuncia a favor del derecho al Medio frente al Derecho de propiedad. Otra sentencia característica es la de armonizar el derecho al descanso con el derecho del ejercicio de la actividad empresarial, art. 38; en cuyo caso se afirmó un derecho pro natura. Sentencia 227/1988 del TC. Otro de los derechos con los que suele colisionar el Medio Ambiente es con el derecho de propiedad consagrado en el art. 33, el cual se interpreta siempre en función del papel social que debe jugar, dándose prioridad al resto de derecho y en concreto al Medio Ambiente. STC 170/1989. La libertad de empresa también fue objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal en la sentencia. 66/ 91 dándose prioridad al medio ambiente frente a la actividad empresarial de extracción de cangrejos de río.

<sup>36</sup> En Nueva Zelanda se está estudiando un proyecto de Ley para atribuir a los grandes simios derechos básicos como derecho a la vida y a la libertad. Pero hoy por hoy esto constituye una anécdota más que una atribución real de un derecho. Los animales «ejercerán» sus derechos, siempre de acuerdo a la voluntad y, por desgracia, a lo útiles que sean para los hombres.

<sup>37</sup> Chinchilla Marín. El Servicio Público, ¿amenaza o garantía para los derechos fundamentales? Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor García de Enterría, Madrid Cívitas, 1991.

<sup>38</sup> Estos derechos de tercera generación, como ya estudiamos al iniciar el capítulo, se caracterizaban por tres notas esenciales:

La doctrina iuspublicista italiana, ha diferenciado los llamados intereses difusos de los derechos de la colectividad. Sin embargo, como son figuras de muy reciente creación tienden a confundirse. La diferencia entre una y otra figura vendrá dada por la mayor o menor determinación de los colectivos afectados; así los intereses difusos serán según García Herrera, «aquellos que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinable o determinada y eventualmente unificada, teniendo por objeto bienes no susceptibles de apropiación o de goce exclusivo. Los intereses colectivos por el contrario serán aquellos intereses plurisubjetivos que tienen como portador un ente exponencial de un grupo no racional». Las diferencias procesales con respecto a uno u otro grupo son también destacables.

En la Constitución, en el art. 24, referido a la tutela judicial efectiva se hace referencia a una nueva categoría de intereses, diferente de la de los derechos subjetivos y de los intereses difusos o colectivos. El art. 24 habla de que *Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.*

Este término interés legítimo ha sido recogido en el artículo. 31 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común; sin duda alguna, la finalidad de esta figura, es la de no limitar el acceso a los tribunales sólo cuando haya un derecho cierto y bien definido; ya que en este caso, además se contarán con toda una serie de medidas para actuar ante los tribunales. Los intereses legítimos quieren recoger dentro de sí, todas aquellas figuras dudosas que quedarían sin ningún tipo de protección y salvaguarda ante los tribunales. Por tanto el derecho al Medio Ambiente puede ser tutelado ante los tribunales, de forma que no se produzca indefensión.

El art. 45 de la Constitución establece el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Por otro lado en el párrafo 2º, impone a los poderes públicos la salvaguarda de este derecho; estableciendo que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de mejorar y proteger la calidad de vida y defender y proteger el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Según este art. se establece un derecho-deber para todos; con las imprecisiones establecidas anteriormente de este «todos». Y una obligación concreta de los poderes públicos de defensa. Pero esto parece que ha creado una gran incertidumbre, y que en realidad los suje-

---

El valor subyacente en los derechos de tercera generación es el de solidaridad, frente al de libertad de los derechos civiles y políticos, el de igualdad de los derechos económicos y sociales, poniéndose de esta manera en crisis el concepto de hombre aislado en el centro de su concepción moral.

Estos derechos no pertenecen al hombre en abstracto, como los liberales, ni al hombre en concreto, como los derechos económicos, sino que pertenecen a la generalidad.

Su protección no se puede hacer, como hasta entonces, a través del uso exclusivo de los tribunales; sino que se tienen que arbitrar otras vías, nuevas formas de legitimación procesal, otras vías objetivas o generales de protección, como lo constituye la participación en la Administración.

tos pasivos; los titulares pasivos de este derecho son sólo los Poderes públicos y no los particulares.

Los ataques que se realicen al Medio Ambiente, pueden venir dados por los poderes públicos, pero también y en gran medida por los particulares. En un principio la mayoría de estos ataques eran causados por los particulares; ya que los atentados ambientales eran tratados en el Código Civil y se recogían como auténticas relaciones de vecindad; actuándose contra el vertido de aguas, contra la emisión de humos, etc. Los poderes públicos adoptaban una posición pasiva; que correspondía en gran medida a la misma concepción del estado, el cual debía intervenir lo mínimo posible en estas relaciones privadas. Con la extensión de las funciones a cumplir por el Estado y la concepción del Estado providencia; este va a estar obligado a proveer una serie de servicios a los particulares. El estado va a participar en la sociedad, como un sujeto económico más. A mayor abundamiento, el estado va a sustituir a los particulares en las tareas de las grandes infraestructuras; realización de puentes, pantanos, carreteras,... Es decir, en todas aquellas grandes obras de transformación de la naturaleza, y que por tanto eran susceptibles de causar daños a la misma.

Los Poderes Públicos, en particular el Estado, va a ser titular del dominio público; dominio público que abarcará tanto el natural (costas, ríos, aire, aguas,...) y por otro del demanio artificial (todas estas grandes infraestructuras creadas por el hombre). El régimen jurídico de protección aplicable al dominio público, va a ser muy amplio<sup>39</sup>. Pero este título de intervención para su protección, va a ser diferente del título de intervención para la protección de la naturaleza<sup>40</sup>.

El art. 132 de la Constitución, sirve de legitimación para actuar contra las agresiones al dominio y al mismo tiempo define los bienes que por su propia naturaleza y sin ninguna necesidad de afectación, de declaración alguna por parte de los poderes públicos, se consideran de Dominio Público, en este caso Natural. Por otro lado, el art. 45 impone el mandato a los poderes públicos de defender y proteger el medio ambiente, sin establecer más medidas que las de apoyarse en la solidaridad colectiva y la de la imposición de sanciones penales y administrativas para la restitución y en caso de la imposibilidad de esta, su reparación.

Son dos títulos de intervención diferentes, que dada la indefinición constitucional; quedan totalmente abiertos, para una posterior concreción normativa. Es más el art. 45, como hemos estado tratando de delimitar, no puede ser alegado ante los tribunales, más que de acuerdo a las leyes que los desarrollen. Con lo cual, este título de intervención podría quedarse vacío de contenido y plantear los problemas de vicios de constitucionalidad, por omisión de mandato Constitucional de articulación de las medidas que hicieran posible la defensa de este Medio Ambiente<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> López Ramón, Fco. El derecho ambiental como derecho de la Función Pública de protección de Recursos Naturales. Revista de Derecho Ambiental, n.º 13 1994, págs.37-57.

<sup>40</sup> Mercé Darnacullea. Bienes naturales y dominio Público. Ob cit.

<sup>41</sup> Casanovas, Pompeu. El ámbito de lo jurídico; lecturas del pensamiento jurídico contemporáneo. Barcelona. Grupo Grijalbo-Mondadori, DL. 1994.

Por tanto los sujetos pasivos de este derecho son tanto los poderes públicos, los cuales pueden intervenir ante un ataque al Dominio Público o al Bien Medio Ambiente; y los particulares. Dentro de los particulares, tenemos que distinguir la titularidad estrictamente patrimonialista e individual y la colectiva. En el primer caso, la defensa la realizaran por la lesión a su bien individual; su derecho de disfrute considerado en la esfera de sus propios intereses. Por ejemplo un propietario de un monte que ve como una fábrica realiza vertidos contaminantes dentro de su propiedad. Ante esta agresión el sujeto actuará de acuerdo a las normas de residuos y también podría exigir la responsabilidad patrimonial por los daños causados de acuerdo con la normativa civil (arts. 590 y 1908 del Cc). Los particulares, en estos casos dadas las dificultades que existen para alegar daños a su Medio Ambiente, no reclamarían contra el art. 45, sino contra la lesión patrimonial y los vertidos realizados.

Pero la mayoría de las veces, las cosas no están tan claras; y cuando se produce un vertido, o bien no se sabe quien lo ha realizado o bien se realiza en unos terrenos que no pertenecen a nadie y a la vez pertenecen a todos. En estos casos, ¿Quién responde, quien actúa? Con toda claridad habría que afirmar que los Poderes Públicos en virtud del mandato constitucional, concretado o no en una Norma jurídica. Sin embargo la situación se complica, ya que puede ocurrir que no haya ninguna legislación que recoja el atentado ambiental y por tanto no podría alegarse ante los tribunales. Podría alegarse un vicio de constitucionalidad por la omisión del deber de desarrollo. ¿Pero qué sucedería con estos daños? ¿quién los repararía?

Por otro lado, podría existir una legislación de desarrollo de estos daños, en donde se estableciera el deber de actuación de los poderes públicos. Pero, al realizarse en unos terrenos de escaso valor, no interesase a nadie su subsanación y el daño quedase realizado con el beneplácito de las autoridades y el consiguiente peligro de volver a realizarlo por la inexistencia de actuación punitiva. Quizás la siguiente vez, si se produjera en una zona de mayor impacto ambiental. ¿Denunciaría alguien esta omisión del deber de actuación, se podría denunciar solo el deber concreto o quizás también el genérico? ¿Se extraería algún tipo de responsabilidad ante la inactividad?

Puede también que este deber de actuación corresponda a un Ayuntamiento con pocos medios, los cuales ante la escasa dotación de sus presupuestos, no puedan actuar y no puedan endeudarse más con los niveles superiores de la Administración a las que tienen que recurrir para asuntos más urgentes. ¿Cómo jugaría la solidaridad colectiva? ¿Sustituirían las administraciones superiores a las inferiores o se dejarían en el mismo estado las cosas?

Por último, nos queda hablar de las asociaciones ecologistas, las cuales están ganando peso en los últimos años en su defensa de los atentados ambientales. Tendríamos por un lado la exigencia de participación en los asuntos públicos, y más en un bien colectivo como el Medio Ambiente. Y por otro podemos hablar del papel de vigilia de los guardianes; es decir, el papel de vigilancia ante la actuación de los poderes públicos y su falta de denuncia ante las agresiones ambientales. Sin embargo, hoy por hoy y dada la inexistencia de la acción popular en los atentados al medio ambiente, ellos ven limitada su actuación a la denuncia de tales acciones ante la

opinión pública y la formación de consejos asesores dentro de las distintas administraciones, con mayor o menor utilidad dependiendo de la voluntad política<sup>42</sup>.

*D. Contenido: formas con que cuentan los poderes públicos para realizar la defensa del ambiente*

El contenido del derecho del Medio Ambiente, consiste en un conjunto de facultades heterogéneas más o menos limitadas, que hacen realidad el derecho de goce y disfrute del medio Ambiente, así como el de aquellas facultades que hacen realidad la defensa y protección del Medio Ambiente. Los derechos de disfrute, están basados en prestaciones generalmente inconcretas que son definidas por el ordenamiento jurídico. Para poder extraer su significado exacto, tendremos que recurrir a algo que dote de unidad y de estabilidad a la figura.

En nuestro caso, primero haremos referencia al contenido mínimo establecido en la Constitución para después realizar una ampliación del mismo con relación al resto del ordenamiento jurídico que ha desarrollado la figura.

La primera conclusión que extraemos es que el medio ambiente, tanto su disfrute como su defensa, se refiere a todos los recursos naturales. Se huye, de esta manera, de todas las enumeraciones casuísticas, que por fuerza olvidarían algún elemento o dejarían la puerta cerrada para futuros problemas ambientales, los cuales no existen hoy día o se desconocen. Se deja la puerta abierta al legislador para su desarrollo progresivo; sin embargo se comete el error al hacer la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA de establecer listas de competencias más o menos concretas de temas que afectan al derecho de disfrute del Medio Ambiente y, a pesar de su regulación inicial y general establecida en el 148.1.9 y el 149.1.23, en donde también se establecen las competencias de un modo amplio y genérico.

El otro extremo a destacar del contenido del Medio Ambiente, es el que hace referencia al *desarrollo de la persona* y no de la personalidad. Esto se entiende en el sentido de no limitar a aspectos concretos e individuales de un sujeto físico, de un individuo. Al hablar de derechos colectivos, estamos ampliando todas las esferas que afecten a la persona, en cuanto ser humano, colectivo e integrado en el mundo. Para encontrar el sentido de este desarrollo, es muy útil estudiar las declaraciones establecidas por las cumbres internacionales; las cuales delimitan los distintos aspectos que pueden afectar al desarrollo de la persona; siempre considerando el momento y el lugar en donde esta persona se integra. No es lo mismo el concepto de medio ambiente adecuado para el desarrollo de una persona que siempre haya vivido en una población rural, sin contaminación acústica que para el habitante de una gran urbe.

---

<sup>42</sup> La denuncia del escaso papel jugado por las asociaciones ecologistas en la defensa del Medio Ambiente, bien colectivo y raramente individual, no ha alterado lo más mínimo la actitud del TC, el cual en una jurisprudencia reiterada (STC19/83 de 14 de marzo, 141/85 de 22 de octubre y 64/ 88 de 12 de abril); mantiene la doctrina de que: 1.º las asociaciones pueden ser titulares directos de derechos fundamentales como personas jurídicas, sin serlo en sustitución de sus miembros. Y 2.º las asociaciones no son titulares de ningún derecho fundamental y solo están legitimadas para la defensa de los intereses por los que la asociación esté constituida. Dada la escasa participación y asociacionismo español, la participación de las asociaciones y su deber de vigilancia queda reducido prácticamente a la nada.

La otra parte del contenido del art.45, viene delimitada en el párrafo 2º, y hace referencia al derecho de defensa del medio ambiente. Si bien en la primera parte del art. in fine se hace referencia de una forma vaga, al deber de defensa por parte de todos; esta se concreta en el apartado 2º, con un mandato claro y preciso hacia los poderes públicos. Mandato, que se concreta en el ejercicio de la defensa y en la prestación y realización de aquellas tareas que vayan encaminadas a proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente. Para proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, los poderes públicos tienen que intervenir positivamente en la sociedad, corrigiendo aquellos atentados contra el medio ambiente que pongan en peligro tanto la calidad de vida como el medio adecuado.

Con respecto a las intervenciones a realizar por los poderes públicos, estas se pueden dividir, siguiendo a Escobar Roca en las actuaciones realizadas tanto por el legislativo, el poder ejecutivo y el judicial. Para ello dividiremos entre fines, funciones y tareas del estado. Herzog<sup>43</sup> considera los fines del Estado aquellas declaraciones de intenciones de carácter político a conseguir por el Estado, en nuestro ordenamiento el Estado democrático y social de derecho. Las funciones coinciden con la división tripartita de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. Y las tareas son los fines concretados; es decir aquellas acciones específicas que nos sirven para cumplir los fines; por ejemplo, el estado social se concretaría con el establecimiento de un sistema de Seguridad Social. Junto a estas tareas, Escobar Roca, añade las imposiciones Constitucionales, que son mandatos específicos del Constituyente a realizar de una forma permanente y clara el poder a quien vaya dirigido.

En el art. 45.2; se establecen una serie de funciones y tareas a realizar por los poderes públicos para defender y restaurar el Medio Ambiente y proteger y mejorar la calidad de vida. En el 45.3 se hace una clara imposición constitucional, al establecer que quien viole lo dispuesto en el párrafo anterior se le impondrán las sanciones penales, así como administrativas y al mismo tiempo obliga a restituir o a responsabilizarse por los daños causados.

Las tareas a realizar por los poderes públicos, sin perjuicio de su desarrollo posterior, son:

Prevención: La cual viene expresada con toda claridad en la expresión «velarán», y equivale a poner en práctica una política medioambiental activa que afecte de manera global a todos los sectores implicados. La expresión «defender» también alude a una actividad inicial, antes de que se produzca el daño efectivo. El mayor problema para realizar estas funciones radica en el punto de cuando realizar esta función preventiva, o dicho de otro modo, se tiene que actuar antes de que se produzca el daño, cuando exista un peligro cierto o al menos determinable objetivamente de que este se va a producir. Para darnos cuenta de este peligro, será necesario recurrir a criterios técnicos-objetivos, que no dejen al libre albedrío de la mayor o menor concienciación social. Las técnicas más adecuadas para que este se produzca, son; establecer los procedimientos adecuados de impacto ambiental, allí donde sean

---

<sup>43</sup> Santamaria Pastor; Fundamentos de derecho Administrativo.

necesarios, por romperse fácilmente el ecosistema, unos controles permanentes sobre las actividades clasificadas como insalubres, nocivas y peligrosas y por supuesto técnicas de planificación que se adelanten a los acontecimientos ambientales y no actúen a remolque de estos.

La segunda tarea es la Restauración; supone la actuación de los poderes públicos una vez producido el daño, viene ligado en la Constitución a la obligación de defender, como *un posterior* cuando la defensa ha sido ineficaz. Sin embargo, el retorno del equilibrio ecológico suele ser muy costoso, con lo cual será necesario arbitrar unos buenos mecanismos de responsabilidad para alcanzarlo. Esta posibilidad de *restitutio in integrum o in pristinum* viene también considerada en el apartado 3º del artículo 45.

La tercera tarea, consiste en la sanción de las conductas que lesionen el ambiente. Estas sanciones serán de tipo penal y administrativo; estableciéndose aquí el problema de la posible duplicidad de sanciones y del cumplimiento del principio de legalidad, en unos tipos, tanto penales como administrativos, que se suelen dejar en blanco para un posterior desarrollo reglamentario. Sin embargo esta sería solo una opción cuando fallasen todas las funciones preventivas y desincentivadoras de las actuaciones en contra del ambiente. Las sanciones, en general y más en concreto las administrativas, tienen un carácter tuitivo y disuasorio, carácter que desaparece o se limita demasiado, cuando únicamente se castiga y a veces de manera irrisoria la conducta de los particulares; no entrándose a calificar ni la actuación de los poderes públicos ni sobre todo de la empresas interpuestas, ya que a pesar del mandato constitucional, obedecen en gran medida a decisiones adoptadas en las instancias políticas o administrativas<sup>44</sup>.

Las sanciones penales han sido realmente ampliadas en el Código Penal de 1995, respondiendo a la nueva sensibilidad ambiental. Sin embargo, el establecimiento de tipos penales en blanco y de su concurrencia y dependencia con las sanciones administrativas hacen que a pesar de la importante reforma no se hayan dado los frutos esperados en torno a la defensa del ambiente. El problema que nos encontramos con las sanciones administrativas es el amplio campo que tienen que cubrir y la imposibilidad de un control exhaustivo y permanente sobre todas las actividades sobre las que se imponen<sup>45</sup>.

En cuanto a las funciones; estas son la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Con respecto a la función legislativa, lo primero que nos llama la atención, es que a pesar de ser la más importante los ambientalistas se detienen poco en ella y suelen echar la culpa de los problemas ambientales a la administración que no actúa correctamente. Si no existe un desarrollo legislativo adecuado, la administración no puede actuar, los particulares no pueden acudir a los tribunales y además se estaría incurriendo en un vicio de inconstitucionalidad por omisión.

---

44 Ruíz-Rico Ruíz, G. El Derecho Constitucional al Medio Ambiente. Tirant lo Blanch. Valencia, 2000.

45 En este sentido, es de destacar el magnífico servicio que realiza el SEPRONA, la división especializada de la Guardia Civil en el control de los atentados ambientales.

¿Pero cuantos casos de omisión del deber de legislar se han presentado ante el Tribunal Constitucional desde su creación? Para mayor desgracia, o en definitiva la única esperanza para el ambiente, la encontramos en la política de la Unión Europea, que realiza directivas a traspasar por el legislador español, el cual por falta de voluntad, de conocimientos o simple desidia no hace nada para cumplirlas. Otra opción problemática es la legislación de las Comunidades autónomas, las cuales desarrollan dentro de la esfera de sus competencias cuestiones ambientales, rompiendo el equilibrio territorial y a veces incumpliendo principios básicos de defensa, sin que existan mecanismos adecuados de control.

El papel más llamativo en la defensa ambiental, lo realiza la Administración, a través de la planificación, de las declaraciones y clasificaciones administrativas, de las prohibiciones directas de actividades, autorizaciones, obligaciones positivas, medidas de fomento y establecimiento de sanciones.

Por último la función jurisdiccional tampoco escapa de la protección del ambiente; si bien el papel jugado hasta ahora ha sido más que insuficiente. Por un lado tenemos que tratar, la dispersión que existe entre los distintos ordenes judiciales de los problemas medioambientales, por otro el desconocimiento y la falta de sensibilidad de la mayoría de los jueces, aunque es muy loable la creación de fiscalías ambientales, para la persecución de los daños ambientales. Pero esta situación no viene a resolver la inexistencia de la acción popular en el campo ambiental<sup>46</sup>.

#### *E. Alcance de la Obligación Constitucional de Proteger el Medio Ambiente en nuestro ordenamiento jurídico*

La progresiva intervención de los poderes públicos en el campo medioambiental ha ido provocando un ensanchamiento de las funciones que en un principio correspondían a estos. Como ya vimos en el capítulo introductorio, la necesidad de una mayor protección del medio provocó que los instrumentos utilizados desde la óptica privada resultaran insuficientes. La protección privada únicamente protegía los bienes ambientales cuando existiera un titular jurídico claramente establecido y a colación de la protección de otros derechos, como era principalmente el de la propiedad.

La protección pública va a ensanchar estos límites. Junto a las típicas medidas represivas y reparadoras utilizadas en el derecho privado, los poderes públicos van a desarrollar funciones de prevención de los daños; de fomento en el cuidado del mismo a través de ayudas económicas, fiscales y técnicas, la de inspección y control,... Las medidas de reparación no se van a limitar a reponer las cosas a su estado originario, sino que también se van a buscar mecanismos de

---

<sup>46</sup> La jurisprudencia reciente realiza una apertura a la judicialidad del derecho ambiental, el cual era considerado hasta épocas muy recientes como un derecho difícilmente invocable ante los tribunales. Así en la Sentencia 34/94 del TC tiene lugar una auténtica apertura procesal de los mecanismos jurisdiccionales de tutela ambiental, al hacer coincidir en cuanto a su contenido sustancial las nociones de interés directo e interés legítimo; a efectos de legitimar a una asociación ecologista en el proceso.

mejora del ambiente<sup>47</sup>. Vamos a pasar a analizar los distintos instrumentos e intentar encuadrar a quien corresponde su función dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Instrumentos preventivos:

A. Medidas e Instrumentos Administrativos de carácter general.

1.º Intervención Administrativa.

1.º1. Declaraciones con efectos jurídicos específicos:

a. DOMINIO PÚBLICO

Es un instrumento general del ordenamiento administrativo que tiene una efectividad relativa en la protección real del Medio Ambiente. Durante el siglo XX se ha producido una corriente de demanialización de los recursos naturales para así tener una mayor protección de los mismos bajo la titularidad del Estado. Se pensaba que estando bajo la óptica estatal se evitaría el despilfarro, el uso indebido o el deterioro del Medio Ambiente<sup>48</sup>.

b. PROTECCIÓN TERRITORIAL

Con esta denominación nos estamos refiriendo a la declaración de Espacios Naturales Protegidos o la protección especial que se realiza sobre las costas. La mayor protección de estos territorios viene motivada por una variedad de causas como la defensa del paisaje, de la flora y de la fauna...todas ellas conectadas con la defensa de valores medioambientales.

c. CATÁLOGOS E INVENTARIOS

En nuestro derecho el catálogo cumple con una doble finalidad, establecer un conjunto de bienes con un régimen jurídico especial o bien establecer una serie de actividades sometidas a un régimen limitativo por su carácter contaminador.

d. HOMOLOGACIONES

Son acreditaciones sobre la idoneidad técnica de una instalación para funcionar con normalidad. Generalmente se utilizan en el ámbito de la industria, como por ejemplo las que declaran la idoneidad de una industria para no alcanzar los límites de emisión de contaminantes, regulada en la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico. Por otro lado nos encontramos con las que homologan los laboratorios o los centros que miden la contaminación.

---

<sup>47</sup> Estas funciones se recogen en la propia Constitución en el art.45.2: «Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

<sup>48</sup> Ejemplo el Estatuto Catalán. Establece en el art.9 Materias exclusivas en montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos.... también tiene el desarrollo legislativo y la ejecución en régimen minero y energético.

1<sup>o</sup>.2. Obligaciones:

## a. PROHIBICIONES Y LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS

Existen innumerables prohibiciones y limitaciones dentro de la distinta normativa medioambiental, y sin duda alguna constituye uno de los instrumentos más importantes para la defensa del ambiente. El problema con respecto a las mismas es controlar su cumplimiento. En este caso intervendrían los tres niveles de la Administración, ya que la figura abarca una gran cantidad de supuestos; desde la fijación por el estado, su gestión y ejecución por las Comunidades, así como por los entes locales.

## b. SUSPENSIONES Y LIMITACIONES TEMPORALES

Es un mecanismo preventivo que tiene lugar cuando se detecta alguna anomalía de tipo ambiental que aconseja la suspensión de las actividades presumiblemente agresoras, en tanto se estudian las soluciones adecuadas o se imponen las medidas precisas.

Tienen un carácter preventivo y temporal, lo que las diferencia de la clausura que tiene un carácter represivo. Nos las encontramos en numerosos sectores como el urbanístico, contaminación del aire, del agua, minas,...

## c. OBLIGACIONES DE HACER

Son abundantísimas las obligaciones que imponen al administrado la realización de acciones concretas, obligándole a adoptar instalaciones anticontaminantes, realizar el aprovechamiento de algún recurso natural de la forma que más convenga al Medio,...

1.3. *Potestad reglamentaria*

La potestad reglamentaria de las administraciones públicas es muy amplia en el campo ambiental. Corresponde no solo a las administraciones encargadas de la gestión sino también al estado en la fijación de las condiciones básicas. Mediante esta potestad se regulan y se fijan estándares y niveles, se hacen directrices, recomendaciones, se elaboran normas técnicas y se desarrolla la legislación establecida en la materia.

1.4. *Actuación directa de la Administración*

Dentro de esta actuación nos encontramos sectores tan amplios como los que realizan funciones de inspección, control y policía demanial, redes de vigilancia, actividad técnica, sectores indirectos,...

1.5. *Otros Instrumentos*

Otros instrumentos fundamentales para la protección del Medio Ambiente, lo constituyen la Planificación en los distintos sectores ambientales, el uso de autorizaciones y licencias así como las medidas generales del procedimiento que nos sirven para una mejor gestión del medio.

## 2. *Técnicas de Fomento*

Prenden conseguir mediante medios indirectos y no imperativos, la autoordenación de la actividad privada en función de fines y objetivos de carácter público fijado por la Administración, cabe destacar entre las mismas las subvenciones y ayudas. Las Medidas de fomento pueden realizarse por las distintas administraciones públicas, pero dado el volumen de recursos que mueven, las más importantes son sin duda alguna las comunitarias<sup>49</sup>.

## 3.º *Instrumentos económicos y complementarios*

Los medios económicos van desde ayudas directas; de fomento, como mecanismos indirectos de auxilio; pasando por instrumentos fiscales. Son por ejemplo, los beneficios fiscales, las subvenciones y ayudas, ayudas en especie, cánones por vertido, tasas, fondos de compensación, conciertos, ...Tienen como principal objetivo la incorporación de todos los costes ambientales externos habidos durante la totalidad del ciclo de vida del producto, desde la fuente, pasando por la producción, la distribución y el uso hasta la eliminación final, de tal forma que los productos ecológicos no se encuentren en desventaja competitiva frente a aquellos productos que no utilicen técnicas de gestión limpias y generen residuos<sup>50</sup>.

### B. *Técnicas específicas.*

#### 1.º *Evaluación de Impacto Ambiental*

La evaluación de Impacto Ambiental se define como el conjunto de estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto, obra o actividad causa sobre el medio ambiente.

#### 2.º *Etiquetado ecológico*

Es un distintivo que se incorpora a un producto y que nos proporciona una mayor información sobre las repercusiones que el mismo puede conllevar sobre el Medio Ambiente. Su principal finalidad es la de influir sobre la capacidad de elección de los consumidores.

#### 3.º *Instrumentos Horizontales de Apoyo*

Así se denomina en el 5º PACMA, el conjunto de acciones constituidas por el acceso a la información ambiental, la educación ambiental y la investigación y el desarrollo tecnológico.

49 Podemos distinguir:

- Políticas estructurales; FEDER, FSE y FEOGA.
- Instrumento financiero de la Comunidad para el Medio Ambiente( LIFE)
- Fondo de cohesión, previsto en el artículo 130.D del Tratado CE.
- Banco Europeo de Inversiones.
- Fondos comunitarios creados dentro del marco específico de la política ambiental comunitaria.

50 Consuelo Alonso García y Moreno Molina. Técnicas jurídicas de protección ambiental. Lecciones de Derecho del Medio Ambiente. Dir. Luis Ortega Álvarez.

Sin duda alguna la más importante de todas ellas es el derecho a la información ambiental. Supone una concreción del artículo 105.b) de la Constitución. Impone la obligación de informar a todos los poderes públicos y a aquellos particulares que realicen funciones relacionadas con el Medio Ambiente.

### Instrumentos represivos

#### A. ÁMBITO ADMINISTRATIVO

La administración pública ha perfeccionado los medios mediante los cuales se imponen medidas represivas para una mejor protección del medio ambiente. No se limita a las clásicas sanciones, sino que su elenco abarca una gran cantidad de figuras. Entre ellas tenemos que citar:

Clausura de la actividad, caducidad o revocación de la autorización, decomiso, restitución y reposición, indemnizaciones y por último las sanciones.

#### B. ÁMBITO CIVIL

La medida represiva más importante del derecho civil para la defensa del Medio Ambiente, la constituye, sin duda alguna el sistema de responsabilidad por daños. La doctrina ha ido evolucionando, hasta abarcar cada vez criterios más amplios, en donde quepa la responsabilidad objetiva e incluso el mero riesgo de que se produzca el daño.

#### C. ÁMBITO PENAL

La reforma del Código Penal ha dedicado el Título XVI a la sanción de ilícitos ambientales, se produce una amplia reforma de la normativa anterior debido a las lagunas e insuficiente regulación que contenía. Así el Capítulo III regula los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, y el Capítulo IV, dedicado a los delitos contra la fauna y la flora.

## 5. Conclusión

En los últimos años hemos asistido a una auténtica revolución social, que ha desembocado en una «crisis de civilización a escala global». La asunción de los valores ambientales por la sociedad también ha supuesto la transformación de la concepción del Medio Ambiente. Reviste una mayor complejidad al tener que ser considerado desde una doble óptica; pública y privada. Tradicionalmente los problemas ambientales eran tratados desde un punto de vista privado, como afectante al patrimonio de las personas o a problemas de salubridad. Posteriormente los Poderes Públicos van a ir involucrándose primero mediante la protección del dominio público y después por la protección del Medio Ambiente.

En nuestra Constitución se recoge el mandato a los poderes públicos para proteger el ambiente. Se recoge en el artículo 45 de la Constitución con el carácter de derecho-deber. Sin embargo la aplicación práctica para la protección del ambiente se hace sumamente compleja.

Por ejemplo nos encontramos con el problema de que España se constituye en un estado compuesto, que la política se tiene que hacer no desde un punto de vista sectorial sino mediante una planificación en su conjunto y al mismo tiempo es muy difícil establecer un control fuerte para hacerla aplicable.

Los problemas de aplicabilidad vienen dados precisamente por el carácter del art. 45 constitución:

En primer lugar su naturaleza jurídica no esta definida. Por su ubicación dentro de la Constitución es un principio rector. No es un derecho público subjetivo, pero no se puede negar su eficacia mediata por su consideración como derecho humano o su protección refleja a través de otros derechos.

En segundo lugar, su titularidad corresponde tanto a los poderes públicos como a los particulares. Todos tienen el deber de proteger el medio ambiente, pero su articulación es muy difícil ya que los particulares sólo lo podrán proteger si afecta directamente sus derechos y los poderes públicos a través de su consideración como bienes de derecho público o de su desarrollo legal.

En último lugar, los poderes públicos protegerán al medio ambiente desde sus tres funciones, es decir desde la función legislativa, desde la judicial y desde la ejecución de las dos anteriores. Las tareas para poder cumplirlo son la prevención, la restauración y la sanción.

## 6. Referencias bibliográficas

ALMACRO NOSETE

1983 La protección procesal de los intereses difusos en España. Justicia, num. 1.

ALONSO GARCÍA, C y MORENO MOLINA

1998 Técnicas jurídicas de protección ambiental. Lecciones de Derecho del Medio Ambiente. Dir. Luís Ortega Alvarez. Págs. 119-123. Ed. Lex Nova.

BELLVER CAPELLA

1996 Ecología: De las razones a los derechos. Granada. Ed. Comares.

CANOSA USERA, Raúl

2000 Constitución y Medio ambiente. Madrid. Dykinson Buenos Aires. Ciudad Argentina.

CARRILLO DONAIRE Y GALÁN VIOQUE

1995 ¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado? *Revista Española de derecho Administrativo*, n.º 86; abril-junio.

CASANOVAS, POMPEU

1994 El ámbito de lo jurídico; lecturas del pensamiento jurídico contemporáneo. Barcelona. Grupo Grijalbo-Mondadori, DL.

CHINCHILLA, Marín

1991 El Servicio Público, ¿amenaza o garantía para los derechos fundamentales? Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor García de Enterría, Madrid Cívitas.

COBREROS MENDOZA, E.

- 1987 Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado. *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 19; sept-dic. Págs. 27-59.

DARNACULLETA, Mercé

- 2000 Medio Ambiente y bienes de Dominio Público. Ed. Cedecs. Derecho Administrativo. Barcelona.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis

- Las actividades clasificadas como título de intervención administrativa en el marco jurídico de la protección del Medio Ambiente. *Derecho y Medio Ambiente*. CEOTMA. Págs. 341-370.

ESCRIBANO COLLADO Y LÓPEZ GONZÁLEZ

- El Medio Ambiente como función Administrativa.

FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T. R.

- 1981 El Medio Ambiente en la Constitución Española. *Boletín Informativo del Medio Ambiente*. Págs. 13-19.

GARRIDO FALLA

- 1980 Comentarios a la Constitución. Civitas. Madrid.

KELSEN, H.

- 1981 Teoría Pura del Derecho. UNAM. México.

LOPERANA ROTA

- 1998 Los Principios del Derecho Ambiental. Monografías Civitas.

LÓPEZ LÓPEZ, A.

- 1983 Medio Ambiente y Calidad de Vida en el Ordenamiento Constitucional. *Anuario Jurídico Esculariense* n.º XV. Págs. 243-263.

LÓPEZ LÓPEZ, A.

- 1982 Ecosistema social y Medio Ambiente, en sociología y Medio Ambiente. CEOTMA. Serie Monografías, n.º 12. Págs. 43-59.

LÓPEZ MENUDO, Fco.

- 1991 El derecho a la protección del ambiente. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 10, sept-dic.

LÓPEZ RAMÓN, Fco.

- 1994 El derecho ambiental como derecho de la Función Pública de protección de Recursos Naturales. *Revista de Derecho Ambiental*, n.º 13. Págs. 37-57.

MARTÍN MATEO

- 1993 El hombre una especie en peligro. Ed. Campomanes. Madrid.

MARTÍNEZ GARCÍA, Graciela

- 2001 L'environnement dans la Constitution espagnole de 1978; l'article 45. *Revue Européenne de droit de l'environnement*, n.º 3, diciembre. Págs. 274-283.

MONTES GONZÁLEZ, J. R.

- 1978 El Medio Ambiente en la Historia Constitucional Española. *Boletín Informativo de Medio Ambiente* (MOPU), Julio/sept. Pág. 9-18.

ORTEGA Y GASSET

- 2000 Meditación de la técnica y otros ensayos. sobre ciencia y filosofía. *Revista de Occidente en Alianza Editorial*. Madrid.

PAREJO ALFONSO

- 1991 El Servicio Público ¿amenaza o garantía para los derechos fundamentales? Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Prof. García de Enterría. Madrid. Cívitas.

RUÍZ-RICO RUÍZ, G

- 2000 El Derecho Constitucional al Medio Ambiente. Tirant lo Blanch. Valencia.

SANCHEZ MORÓN, M

- La participación del ciudadano en la protección y gestión del Medio Ambiente. *Derecho y Medio Ambiente*. CEOTMA. Págs. 163-177.

SANTAMARÍA PASTOR

- 1988 Fundamentos de derecho Administrativo. Madrid.

SERRANO MORENO, J. L.

- 1987 Algunas Hipótesis sobre los Principios Rectores de la Política Social y Económica. *Revista de Estudios Políticos*. Págs. 94-119.

VARILLAS, B

- 1981 Para una historia del movimiento ecologista en España. Ed. Miraguano. Madrid.