

en la función reglamentaria ambiental, sino que puede constituirse en un escollo para la evolución de éstos hacia una real participación popular, por cuanto la Administración dispone de una vía paralela informal, y evidentemente, menos rigurosa, de lograr la eficacia de sus disposiciones.

Una vez constatado este cauce extrajurídico de participación en el nacimiento de las disposiciones ambientales reglamentarias, entraremos en el análisis de las posibilidades que ofrece de por sí el ordenamiento para que los individuos o los colectivos intervengan en el proceso reglamentador de las diferentes administraciones. Para ello, hemos de atender, básicamente, a tres órdenes normativos. En primer lugar, el principal punto de referencia positivo lo constituye el artículo 105 a) de la Constitución de 1978. Las posibilidades a que dé lugar este precepto condicionarán, a su vez, los cauces previstos en los otros dos bloques legales: la legislación general sobre procedimiento administrativo, por una parte, y la legislación sectorial que recoge mecanismos específicos de participación en la elaboración de reglamentos, por otro lado.

El nombrado artículo 105 a) de la Constitución dispone lo siguiente:

«La ley regulará: a) la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten».

Este precepto nos revela ya cuál va a ser el contenido de la participación ciudadana en la elaboración de reglamentos: el trámite de audiencia, ya individual o colectiva; esto es, el derecho de los particulares o colectivos afectados por una reglamentación ambiental en curso a ser oídos por la administración competente antes de que dicha norma sea introducida en el ordenamiento. Resta a partir de este punto completar la respuesta a las diferentes cuestiones que se plantean en esta afirmación. Básicamente, es preciso determinar quiénes resultan en cada caso los sujetos afectados por el reglamento ambiental, qué grado de vinculatoriedad puede suponer para la Administración

la opinión de dichos sujetos, en qué momento concreto del procedimiento debe realizarse el trámite de audiencia, si cabe entender las dos formas de participación (individual y colectiva) como disyuntivas o como cumulativas y, finalmente, es necesario también limitar el margen del que dispone el legislador para regular cada una de estas cuestiones. Ante todo, es preciso afirmar, respecto a este último inciso, que el Parlamento no ha dictado aún la ley que se anuncia en el artículo 105, lo que nos obliga a remitirnos a la legislación preconstitucional sobre procedimiento administrativo (7).

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 prevé en su articulado un capítulo específico para regular el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (8). El precepto clave para nuestros intereses es el artículo 130, cuya redacción completa es la siguiente:

«1. Los proyectos de disposición de carácter general, antes de ser sometidos al órgano competente para promulgarlos, habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica o, en su defecto, la Subsecretaría del Departamento respectivo, o el Estado Mayor, si se trata de los ministerios militares.

2. Cuando se trate de las materias en el apartado 7 del artículo 13 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, se requerirá, además, la aprobación de la Presidencia del Gobierno, de acuerdo con lo preceptuado en dicha Ley. Se entenderá concedida la aprobación si transcurren ocho días desde aquél en que se hubiese recibido el proyecto en la Presidencia, sin que ésta haya formulado objeción alguna.

3. Cuando alguna disposición así lo establezca o el Ministro lo estime pertinente, el proyecto se someterá a dictamen del órgano consultivo que proceda.

(7) Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, reformada por la Ley 164/63 de 2 de diciembre.

(8) Capítulo 1.º del título 6.º, arts. 129 a 132.

4. Siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje, se concederá a la Organización Sindical y demás entidades que por ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo afectados por dicha disposición, la oportunidad de exponer su parecer en razonado informe en el término de diez días, a contar desde la remisión del proyecto, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público debidamente consignadas en el anteproyecto.

5. Cuando, a juicio del Ministro, la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo que en cada caso se señale.

6. Por razones de urgencia, y mediante acuerdo motivado del Ministro, podrán exceptuarse de lo prevenido en los párrafos anteriores las Ordenes ministeriales que no sean sobre materias de estructura orgánica, régimen de personal o procedimiento.»

Hay que hacer constar que la regulación de este procedimiento de elaboración de disposiciones generales constituyó en su día una novedad, incluso a nivel comparado (9). Como puede observarse, en el apartado 4º de este artículo se alude al trámite de audiencia, por medio de un informe razonado, a favor de las entidades que por ley tengan la representación de intereses de carácter general o corporativo afectados por la disposición que se elabora. Es preciso, pues, comparar el contenido de este artículo con el del precepto 105 a) de la Constitución para comprobar la posible virtualidad de aquél como desarrollo normativo de éste.

En primer lugar, debe decirse que el espectro abarcado por el artículo 130.4 de la LPA resulta sensiblemente menor que el previsto en el texto constitucional. En efecto, Rebollo Puig afirma acertadamente que «el artículo 105 a) de la Constitución exige un desarrollo legislativo que ni la interpretación más amplia del artículo 130.4 LPA puede suplir completamente»

(9) PARADA VAZQUEZ. Comentarios al artículo 105 de la Constitución. En *Comentarios las leyes políticas*, tomo VIII. Obra dirigida por ALZAGA VILLAAMIL. Madrid: 1985, p. 312.

(10). Ahondando más en las razones de esta aseveración, el mismo autor señala más adelante: «En cualquier caso, el trámite de audiencia, tal y como está previsto en la LPA, no permite nunca la audiencia directa de los ciudadanos afectados por la disposición proyectada, que, sin embargo, encuentra respaldo en el artículo 105 a) de la Constitución (11). De otro lado, éste no limita de ninguna manera los intereses que pudieran encontrar un cauce de expresión en la audiencia que prevé y en la que habrían de tener cabida los llamados intereses difusos y colectivos, mientras que el artículo 130.4 LPA no podría nunca tener tal amplitud» (12).

De este modo, dos resultan ser, principalmente, los posibles campos abarcados desde la redacción del artículo 105 a) de la Constitución y no inmersos en el contenido del artículo 130 de la LPA. Por un lado, la posibilidad de audiencia directa de los ciudadanos sin necesidad de su canalización a través de asociación ni entidad ninguna. Por otra parte, la supuesta extensión del precepto constitucional a los intereses difusos y colectivos, no comprendidos, según esta interpretación, en el ámbito de lo previsto en la ley procedimental. Sin embargo, si la existencia del primer campo parece evidente, no es pacífico, en cambio, lo anteriormente afirmado respecto a los intereses aludidos por el artículo 130.4 (13). En efecto, Sánchez Morón defiende que la alusión que este precepto realiza a entidades de carácter corporativo debe entenderse, tras la aprobación del texto constitucio-

-
- (10) REBOLLO PUIG: La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales. En *RAP* n.º 115, 1988, p. 139.
- (11) La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 1987 (Ar. 1.825), citada también por el autor, obliga efectivamente a la audiencia directa de los particulares afectados, con base en el art. 105 a), sin aludir al art. 130 LPA. No deja de ser curioso que otra sentencia de la misma fecha y sala (Ar. 1.832) niegue el carácter vinculante de la audiencia del art. 130, corroborando así una copiosa jurisprudencia.
- (12) REBOLLO PUIG: La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales, p. 140.
- (13) La posibilidad de esta discrepancia es admitida por este autor, en la misma obra, p. 141, nota 91.

nal, realizada también a entes y asociaciones portadoras de intereses colectivos (14).

Esta discusión no es precisamente gratuita a nuestros efectos. No en vano, si se consideran incluidos los intereses difusos y colectivos en aquellos aludidos por la LPA, resultará que el mecanismo participativo previsto en su artículo 130.4 tiene plena aplicación en la materia ambiental, por cuanto ésta constituye uno de los casos comúnmente entendidos como interés difuso. En caso contrario, si concluimos que este tipo de intereses no tienen cobijo, respecto a la elaboración de reglamentos, fuera del artículo 105 a) de la Constitución, parece que tendríamos que conformarnos con esperar a que se produjera la legislación de desarrollo anunciada en este precepto para poder poner en práctica el límite de audiencia como mecanismo de participación en la elaboración de reglamentos que afecten al medio ambiente. Esto último, sin perjuicio de que, a través de la legislación sectorial, se concretara esta audiencia con respecto a determinadas materias relativas a la protección del entorno. Resultaría, por todo ello, interesante que la doctrina se pusiera de acuerdo respecto a la amplitud de la fórmula *intereses de carácter general o corporativo* consagrada por el legislador de 1958.

En defensa de la postura de que el interés ambiental queda incluido en la redacción del artículo 130.4 LPA, puede señalarse que así parecen entenderlo Alonso Gardia (15) y Sánchez Morón (16), cuando al hablar de participación ciudadana en materia ambiental, entran a citar este precepto sin hacer referencia a la aludida discusión.

Sin embargo, la postura contraria, defendida por Rebollo Puig, es sólidamente argumentada, llegando a citar, expresamen-

(14) SANCHEZ MORON, *La participación del ciudadano en la Administración Pública*. Madrid: CEC, 1980, p. 183, nota 17.

(15) ALONSO GARCIA, Enrique. La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. En *REDA* n.º 61, 1989, p. 53.

(16) SANCHEZ MORON, Miguel. La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente. En *Derecho y medio ambiente*. Madrid: MOPU, 1981, p. 170.

te, la inadecuación del interés ambiental al artículo 130.4 de la LPA: «Aunque se admita, y el artículo 130.4 LPA tratara de adecuarse a la amplitud del artículo 105 a) de la Constitución, nunca podrá conseguirlo en su totalidad. Por una parte, porque se refiere a entidades que por ley ostenten la representación o defensa de tales intereses, lo que no parece que pueda incluir en su totalidad a las asociaciones portadoras de intereses difusos. Por otra parte, porque concretamente sólo menciona a la Organización sindical, en cuya posición, tras haber desaparecido, sólo se pueden entender subrogadas las entidades que defienden intereses empresariales, laborales o, en general, profesionales. También éstos pueden considerarse, tal vez, intereses difusos, pero, desde luego, no serían nada más que un tipo relativamente reducido de ellos (...). Pero no parece factible incluir a estas asociaciones en las previsiones del artículo 130.4 LPA. Lo mismo podría decirse del medio ambiente, en el que se reconoce comúnmente uno de los casos prototípicos de interés difuso. Este artículo realmente sólo da cauce a intereses profesionales o similares.» (17)

A nuestro entender, a pesar de reconocer el peso de los argumentos recién expuestos, es preciso incluir el mecanismo del artículo 130.4 LPA como un cauce participativo aplicable a la materia ambiental, tras una lectura del mismo concorde a la Constitución. Queda ya dicho que este precepto no agota el campo abarcado por el artículo 105 a) de la Carta Magna, pero constituye en la actualidad el único referente de desarrollo de éste. El significado de esta postura consistiría en obviar la referencia legal a la organización sindical, y en entender los intereses ambientales, reconocidos como difusos, comprendidos en el ámbito de los *intereses de carácter general* a que alude el precepto. No debemos olvidar que la LPA procede de 1958, época en la que no resultaba previsible una alusión legal a los intereses difusos o colectivos. Por otra parte, la expresión *intereses de carácter general* resulta paralela a la de *disposiciones de carácter general* que figura en la cabecera del capítulo. Si entre las

(17) REBOLLO PUIG, La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales, p. 141, nota 91.

disposiciones de carácter general o reglamentos podemos encontrar con facilidad aquellos que regulan diferentes materias conformadoras de intereses difusos, lógico es considerar que esto es debido a que estos intereses revisten el carácter general exigido por el apartado 4º del artículo 130.

Para realizar esta concreción de la expresión *intereses de carácter general*, debemos hoy, lógicamente, apoyarnos en el propio artículo 105 a) de la Constitución. La Ley Orgánica del Poder Judicial obliga a interpretar la legislación conforme al texto constitucional (18) y, por otra parte, es falso que este precepto carezca de virtualidad en cuanto no se dicte la legislación que lo desarrolle. En primer lugar, porque el tan aludido artículo 130.4 LPA debe ser considerado como un desarrollo parcial (aunque, sin duda, no celebrado) del precepto. En segundo lugar, porque el Tribunal Constitucional ha declarado que cuando la Constitución remite determinada regulación a una ley posterior no quiere ello decir que la Constitución no resulta de aplicación directa en tanto tal legislación se produce, sino que lo que el constituyente quiso evitar fue la regulación de dicha materia por medio de normas de rango inferior. Esta opinión es corroborada por el alto tribunal precisamente respecto al artículo 105 c) de la Constitución, afirmando que «debe señalarse que la reserva de ley que efectúa en este punto el artículo 105 de la Norma Fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los Derechos fundamentales y Libertades públicas hasta el momento en que se dicte una ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata» (19).

Resumiendo, podemos decir que, a nuestro entender, sería muy conveniente, en primer lugar, que se dictara la legislación anunciada en el artículo 105, en el sentido de asegurar la

(18) art. 5.1 de la LO 6/85 de 1 de julio: «La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional».

(19) Sentencia del TC de 8 de junio de 1981, fundamento jurídico 5.º.

audiencia, tanto individual como colectiva, a todos los afectados, en la elaboración de los reglamentos concernientes al medio ambiente. En segundo lugar, en tanto en cuanto no se produce esta legislación, debe hacerse un esfuerzo por parte de la Administración y los tribunales contencioso-administrativos en asegurar la aplicabilidad del principio participativo que inspira este precepto constitucional, especialmente respecto a aquellas normas que pretendan afectar a intereses difusos o colectivos. Por último, que el trámite de audiencia en la elaboración de disposiciones de carácter general que prevé la LPA debe considerarse, mientras tanto, extendido también al supuesto de los reglamentos ambientales, aunque ello resulte extremadamente difícil en la práctica; por una parte, por la, a nuestro modo de ver, equivocada opinión jurisprudencial que considera este trámite auditivo como facultativo para la Administración; por otro lado, por la dificultad que genera el hecho de que las entidades participantes deban ostentar la representación de estos intereses por ley. Esto no obstante, Sánchez Morón afirma que esta audiencia tiende a hacerse más frecuente, precisamente en la materia ambiental (20).

En relación con el juego del artículo 130.4 LPA respecto a la audiencia colectiva en la elaboración de reglamentos ambientales, debemos considerar tres cuestiones principales. En primer lugar, el carácter facultativo u obligatorio de este trámite auditivo en la actualidad. Posteriormente, ha de darse respuesta a la pregunta de cuáles son los colectivos ambientales que pueden optar a este tipo de participación. Por último, debe determinarse en qué momento del procedimiento cabe realizarse este trámite de audiencia.

Respecto a la interpretación de la audiencia contenida en la LPA como un trámite facultativo o preceptivo, hay que señalar, ante todo, que la jurisprudencia al respecto, aunque copiosa, resulta contradictoria. Antes de la entrada en vigor del texto constitucional, el Tribunal Supremo optó mayoritariamente por considerar que la concesión de audiencia en la elaboración de

(20) SANCHEZ MORON, Miquel. La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente, p. 170.

reglamentos era una facultad discrecional de la Administración. En esta línea encontramos abundantes sentencias. La de 6 de diciembre de 1977 (21) señala literalmente:

«que basta con tener a la vista el único precepto legal invocado para comprobar que la LPA, en dicho artículo 130.4, no impone el trámite de consulta a la Organización Sindical y demás entidades aludidas en el mismo, en todo supuesto, sino que, por el contrario, concede un margen de discrecionalidad bastante amplio, pues lo condiciona a la circunstancia de que sea posible y a que la índole de la disposición lo aconseje, reforzando incluso la posibilidad de no pedir el parecer de dichas Organización y entidades cuando se opongan a ello razones de interés público debidamente consignadas en el anteproyecto» (22).

Claro que, una cosa es el carácter discrecional o no de la concesión de la audiencia a las entidades citadas en el precepto, y otra la existencia de límites al trámite de audiencia, cuya fiscalización no debiera quedar en manos de la Administración exclusivamente.

En la misma línea se sitúa la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 1978 (23), que afirma rotundamente el carácter discrecional de la audiencia:

«en cuanto a la falta de informe de la organización sindical, aparte el carácter facultativo que le atribuye el artículo 130.4, subrayado por una reiterada interpretación jurisprudencial que impide considerar el procedimiento viciado por su omisión...» (24).

Como muestra de la copiosa jurisprudencia preconstitucional de la misma opinión, citaremos aquí otras sentencias del Tribunal Supremo en el mismo sentido. Así, encontramos, entre otras, las de 29 de diciembre de 1964 (25), 6 de diciem-

(21) Ref. Ar. 4.877.

(22) considerando 3.º

(23) Ref. Ar. 3.351

(24) considerando 2.º

(25) Ref. Ar. 5.569

bre de 1966 (26), 17 de junio de 1970 (27), 6 de marzo de 1972 (28), 14 de diciembre de 1972 (29), 25 de septiembre de 1973 (30), 17 de octubre de 1973 (31) y 6 de diciembre de 1977 (32).

No obstante, como tampoco sucederá tras la aprobación de la Carta Magna, la jurisprudencia no es en este periodo unánime. Pueden encontrarse, en efecto, algunas sentencias aisladas en sentido opuesto. Una de éstas es la de 16 de mayo de 1972 (33), que abre su cuarto considerando diciendo:

«ciertamente, el párrafo 4º del artículo 130 de la Ley de 1958 comienza diciendo "siempre que sea posible y la índole de la disposición así lo aconseje" al referirse a los informes de las entidades interesadas; pero semejante autorización, comprensible como cautela del interés público ante la extrema variedad y el delicado alcance que pueden revestir algunas de las disposiciones generales, no constituye la expresión de una discrecionalidad de arbitrario o infundado uso, sino que queda supeditado a lo que el propio párrafo consigna al final "salvo cuando se opongan a ello razones de interés público, debidamente consignadas en el anteproyecto".»

Sin embargo, nuestro mayor interés radica en considerar la influencia que sobre el contenido de este artículo ha tenido la aprobación de la Constitución. En concreto, es preciso decantarse sobre si el artículo 105 a) de la Carta Magna ha alterado el carácter del trámite de la LPA, en el sentido de que éste deba considerarse hoy como preceptivo para la Administración.

En principio, hay que afirmar que la jurisprudencia mayoritaria sigue siendo favorable a entender la audiencia como facul-

(26) Ref. Ar. 338 de 1967.

(27) Ref. Ar. 3.133.

(28) Ref. Ar. 1.175.

(29) Ref. Ar. 5.324.

(30) Ref. Ar. 3.406.

(31) Ref. Ar. 4.047.

(32) Ref. Ar. 4.877.

(33) Ref. Ar. 2.971.

tativa (34). Para esta tendencia jurisprudencial, la presencia del artículo 105 a) de la Constitución no convierte en preceptivo el trámite de la LPA en tanto en cuanto no lo señale así una ley de desarrollo de aquél. Esta opinión está manifiesta en la sentencia de 3 julio de 1986 (35):

«por lo que se trata (el artículo 105 a) de la Constitución) de un mandato al legislador para que regule los casos, circunstancias y disposiciones en que se ha de conceder esa audiencia, y mientras no se regule por la ley posterior a la Constitución, habrá de seguir aplicando las normas anteriores que no sean contrarias a la misma; este precepto por sí mismo, no impone esa exigencia insoslayable de oír al Consejo General de los Médicos...» (36).

La Sentencia de 30 de diciembre de 1986 (37) también comienza su exposición con el mismo argumento:

«En primer lugar se solicita en la demanda la nulidad de la Orden Ministerial (...) por incumplimiento del trámite de audiencia previsto en los artículos 105 a) de la Constitución y 130.4 de la LPA, nulidad que no se da en el presente caso, porque el artículo 105 a) de la Constitución envía a las leyes ordinarias el establecimiento y regulación del derecho de audiencia, de modo que en tanto tal trámite no haya sido objeto de la regulación indicada no cabe estimar su falta como causa de nulidad formal» (38).

(34) En este sentido, muchas sentencias no aluden al art. 105 de la Constitución para señalar que el trámite del art. 130.4 LPA es discrecional. Entre otras, las sentencias de 21 de febrero de 1979 (Ar. 775), 11 de junio de 1980 (Ar. 3.174), 10 de junio de 1981 (Ar. 2.455), 25 de mayo de 1982 (Ar. 2.806), 4 de octubre de 1983 (Ar. 5.063), 20 de enero y 24 de mayo de 1984 (Ar. 173 y 3.132), 30 de abril de 1985 (Ar. 1990), 24 de enero y 24 de junio de 1986 (Ar. 15 y 3.776) y 2 de marzo de 1987 (Ar. 1.832).

(35) Ref. Ar. 3.853.

(36) Primer fundamento de derecho.

(37) Ref. Ar. 7.632.

(38) Primer fundamento de derecho.

Con inusitada claridad y en el mismo sentido se expresa también la Sentencia de 21 de octubre de 1986 (39), particularmente en su fundamento de derecho segundo(40).

A pesar de esta reiterada doctrina jurisprudencial negando efecto alguno al artículo 105 a) de la Constitución y proclamando, consiguientemente, la discrecionalidad del trámite previsto en el precepto 130.4 de la LPA, es lo cierto que también tras la aprobación de la Constitución, el Tribunal Supremo se pronuncia en sentido contrario más de una vez.

De esta línea destacaremos principalmente dos sentencias, que defienden la obligatoriedad de la audiencia, con desigual argumentación. En efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 1982 (41) considera el informe de las entidades representativas como preceptivo, pero lo hace en función, exclusivamente, del propio artículo 130.4 y sin aludir para ello al 105 a) de la norma fundamental. A su vez, esta breve sentencia destaca cuáles son los límites teóricos de tal preceptividad:

«El que acaba de citarse (el del artículo 130.4 de la LPA) es asimismo un informe preceptivo, cuyo carácter y naturaleza presentan una indudable y estrecha afinidad con el trámite de los interesados que se exige en el procedimiento administrativo ordinario, según se expresa en la Sentencia de esta sala de 16 de mayo de 1972 (42), si bien su exigencia está condicionada a tres circunstancias: 1) que sea posible; 2) que la índole de la disposición así lo aconseje y 3) que no se opongan a ello razones de

(39) Ref. Ar. 5.498.

(40) «Tampoco puede invocarse el artículo 105 a) de la Constitución para insistir en el carácter preceptivo de los informes colegiales, por tratarse de una norma necesitada de un previo desarrollo legislativo. Sólo cuando éste tenga lugar y se regule la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, quedará definido el alcance del mandato constitucional».

(41) Ref. Ar. 7.731.

(42) Véase la nota 33.

interés público debidamente consignadas en el anteproyecto» (43) (44).

Obsérvese la equiparación que se quiere hacer entre la audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales y la audiencia del procedimiento ordinario (45), trámite cuya finalidad es de garantía, no tanto de participación. Esta consideración del trámite del artículo 130.4 LPA como un mecanismo de garantía, no puede ser compartida por nosotros, que queremos ver en él una modalidad de participación ciudadana en la elaboración de los reglamentos ambientales (46).

La Sentencia de 29 de diciembre de 1986 (47), por su parte, es realmente importante, por la abundante y, a nuestro juicio, correcta argumentación que ofrece respecto a la obligatoriedad de la audiencia del artículo 130.4 LPA.

En efecto, el pronunciamiento del Supremo habla aquí de «informe preceptivo, bien que matizado varios conceptos jurídicos indeterminados» (48). Lo realmente relevante para nosotros es la justificación que realiza el Tribunal de esta obligatoriedad de la audiencia, atendiendo al artículo 105 a) de la Constitución. En concreto, el fundamento jurídico 4º señala:

«Este carácter preceptivo del trámite se corrobora atendiendo a criterios de mayor relevancia hermenéutica. (...) B) El principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico (artículo 5 de la LOPJ) intensifica la conclusión apuntada. El artículo 9.2 de la Constitución aspira a obtener una intensa "participa-

(43) 6.º considerando.

(44) Con el mismo espíritu la Sentencia de 22 de diciembre de 1982 (Ar. 8.081).

(45) art. 91 de la LPA.

(46) En este sentido, apoyando nuestra opinión, está el fdo. jco. 3.º de la Sentencia 6/85 del Tribunal Constitucional, de 8 de mayo. El artículo 105 a) es visto desde la perspectiva participativa por GARRIDO FALLA y desde la garantista por PARADA VAZQUEZ.

(47) Ref. Ar. 1.675 de 1987.

(48) Tercer fundamento de derecho. La misma idea se repite en el fundamento 5.º.

ción” ciudadana y en esta línea su artículo 105 a) prevé la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les “afecten”: el “consejo” del artículo 130.4 de la Ley de Procedimiento, entendido conforme a la Constitución, es claramente una “exigencia”»

Aquí puede basarse, pues, la tesis de entender que la promulgación de la Constitución, en cuanto que procura un claro impulso a la participación popular, ha transformado el mecanismo del artículo 130.4 LPA en un instrumento de uso preceptivo, y no discrecional, cuya exigencia estará en función de los conceptos jurídicos indeterminados del propio precepto.

La auténtica justificación de la necesidad de la participación popular en el proceso de elaboración de reglamentos por la Administración, está claramente formulada en el fundamento jurídico 6º, que tras señalar la esencialidad del vicio de omisión del trámite del artículo 130.4, dispone que: «La potestad reglamentaria, aun con intensos límites reglados, tiene inevitablemente aspectos discrecionales. Es cierto que la doctrina ha venido alumbrando técnicas, cada vez más eficaces, para el control de la discrecionalidad administrativa (...). Pero aun así, hay siempre un último núcleo de oportunidad, allí donde son posibles varias soluciones igualmente justas, en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial. Y es en esta zona de pura oportunidad donde la participación ciudadana va a resultar esencial: para garantizar la “legalidad” del reglamento el recurso jurisdiccional es una vía plenamente adecuada. En cambio ya no lo es tanto para asegurar su “acierto y oportunidad”. En este terreno pueden existir alegaciones que hechas en la vía administrativa por el cauce del art. 130.4 de la LPA podrían dar lugar a una rectificación del criterio de la Administración y que sin embargo formuladas en sede jurisdiccional resulten inoperantes».

Esta explicación resulta plenamente trasladable respecto a las disposiciones generales que afectan al medio ambiente, máxime si recordamos la necesidad insoslayable para el Dere-

cho ambiental de articular cauces de participación eminentemente preventivos, por cuanto, como sabemos, la tutela jurisdiccional puede resultar frecuentemente tardía para los fines de protección ambiental perseguidos.

Como puede observarse, tanto la Sentencia de 1 de diciembre de 1982 (49) como la recién expuesta de 29 de diciembre de 1986, defienden el trámite de audiencia colectiva como preceptivo. Sin embargo, mientras la primera lo configura como un mecanismo garantista, asimilable a la audiencia del procedimiento administrativo ordinario, en esta última, el artículo 130.4 es entendido como un medio participativo, al igual que el artículo 105 a) de la Constitución (50). Es destacable este carácter participativo del trámite previsto en la LPA, por cuanto nos ayuda a anudarlo directamente al desarrollo del precepto constitucional citado, que fue declarado a su vez por el Tribunal Constitucional como un cauce de participación funcional. Así se señala en la Sentencia de 8 de mayo de 1985:

«La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones y asociaciones (artículo 105 a) de la Constitución) no constituye ni a aquéllos ni a éstos en interesados en el sentido de partes procedimentales necesarias. Se trata de un caso de participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general, directamente o mediante organizaciones de representación de intereses». (51)

Nuestra postura, favorable a la preceptividad del informe requerido por la LPA, tras la interpretación de ésta conforme a la Constitución, encuentra finalmente también su apoyo en la doctrina. Efectivamente, Parada Vázquez, al comentar el artículo 105, concluye: «Esta exigencia hay que entenderla, a nuestro juicio, en el sentido de que, de ahora en adelante, ese requisito de la audiencia de las corporaciones o asociaciones representati-

(49) Véase la nota 41.

(50) En este sentido, DE LA CRUZ FERRER. Nulidad de reglamento por violación de los principios generales del Derecho y omisión de la audiencia a los interesados. En *REDA* n.º 52, 1986, p. 612.

(51) Sentencia 61/85 de 8 de mayo, fdto. jco. 3.º.

vas de intereses, es preceptiva y no dispensable, de tal suerte que su falta provocaría la nulidad de la disposición en cuestión. El argumento que permite llegar a esta conclusión es que la constitucionalización de este trámite carece de sentido si no es para reforzar su exigencia, hacer de esa audiencia un requisito esencial y no dispensable. Para dejar las cosas como estaban, es decir, para que constituyera una simple facultad discrecional de la Administración el oír o no a esas corporaciones y asociaciones representativas de intereses, para eso no era necesario citar en la Constitución dicho trámite de audiencia, emplazando al legislador ordinario para su regulación.» (52)

Señalábamos anteriormente como necesario, fijar el momento adecuado del procedimiento en el que debe tener lugar el informe que se cita en el párrafo 4.º del artículo 130. Descartado el paralelismo entre este trámite participativo y el de audiencia del interesado, previsto en el artículo 91 de la misma ley procedimental, no deben condicionar las expresiones presentes en este último precepto el momento en que deba tener lugar la participación que aquí estudiamos. Siguiendo a Rebollo Puig, concluiremos que los informes correspondientes deben ser solicitados, una vez elaborado ya un proyecto de disposición, antes de su remisión al órgano competente para su aprobación (53). Por otra parte, resulta acertada la crítica que Sánchez Morón realiza a la brevedad del plazo dado por la ley para la redacción del informe razonado (54). Este plazo, de diez días, resultará muchas veces insuficiente en cuestiones ambientales complejas (55).

El problema más grave que encontramos en la aplicación del artículo 130.4 LPA, respecto a la materia que nos ocupa,

-
- (52) PARADA VAZQUEZ, Comentarios al artículo 105 de la Constitución, p. 316.
- (53) REBOLLO PUIG, La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales, p.163. Véase también la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de julio de 1982 (Ar. 5349), en su considerando 4.º.
- (54) SANCHEZ MORON, La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente, p. 170.
- (55) Los plazos establecidos en la LPA pueden ser prorrogados por la Administración, a lo sumo, en la mitad de su duración, según el art. 57.

es el de determinar cuáles son los colectivos a los que debe ser concedida la posibilidad de emitir un informe en torno al proyecto de disposición elaborado. Aquí chocamos con el tenor literal del precepto, que alude a «entidades que por ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general». Hay, pues, una sustancial diferencia entre esta fórmula y la empleada en el artículo 105 a) de la Constitución, que se refiere a «organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley». En este segundo caso, a diferencia de lo establecido en la LPA, la entidad en cuestión no precisa el que la ley le otorgue o reconozca la representación o defensa de los intereses respectivos.

En tanto en cuanto no existe ley que señale cuáles son los colectivos representativos de los intereses ambientales, la solución a la pregunta de cuáles son las asociaciones que tienen derecho a la audiencia en la elaboración de reglamentos que afecten al medio ambiente, se torna compleja. A este respecto, podríamos pensar en dos tipos de respuestas. La primera, más aventurada, consistiría en considerar que, dado que venimos estimando el artículo 130.4 LPA como el único precepto que actualmente sirve de desarrollo al artículo 105 a) de la Constitución, debe aquél ser hoy interpretado de conformidad con éste. Por tanto, la aprobación de la Norma Fundamental habría supuesto la ampliación del derecho a la audiencia del artículo 130.4 LPA a todas aquellas asociaciones simplemente reconocidas por la ley, y que representen o defiendan intereses que se vean afectados por la futura disposición general, de forma directa y relevante, no resultando ya preciso que tal representación o defensa venga configurada en virtud de una norma legal.

Al margen de esta solución, las posibilidades de intervención de colectivos en la elaboración de los reglamentos relativos al entorno, se reducen. Y se hace preciso hurgar en el ordenamiento para encontrar apoyos que permitan legitimar la participación de entidades en la materia que nos ocupa. Comienza a vislumbrarse en este punto, la necesidad de que se busquen fórmulas legales que legitimen la actuación participativa de colectivos en cuestiones ambientales, a semejanza de lo que se ha realizado en otras materias.

En este sentido, hay que afirmar que la existencia de una legislación sectorial en otros campos, preocupada por la audiencia de las entidades en la elaboración de las normas reglamentarias, consigue una doble finalidad. Por un lado, hace ociosa la discusión referente a la preceptividad o discrecionalidad del trámite previsto en el artículo 130.4 LPA, por cuanto la participación funcional a que nos referimos se produce en estos casos en virtud de otro precepto legal específico (56). Por otra parte, aclara quiénes son los sujetos que ostentan este derecho a la audiencia sobre los proyectos de reglamento. Encontramos ejemplos de esta regulación en la legislación social (57), así como en la relativa a Colegios Profesionales (58) (59) y defensa de los consumidores y usuarios (60). Dentro de este último campo, destacamos el artículo 22 de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, modelo actual de regulación de la participación en la elaboración de disposiciones generales y que, además, puede afectar a los ciudadanos como usuarios de servicios públicos de gestión ambiental. El artículo en cuestión señala lo siguiente:

«1. Las Asociaciones de consumidores y usuarios serán oídas, en consulta, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores o usuarios.

(56) Véase, en este sentido, el 2.º considerando de la Sentencia de 15 de octubre de 1982, (Ar. 5.771), alusiva al art. 2.2 de la Ley de Colegios Profesionales.

(57) Pueden señalarse al respecto, la disp. adicional 1.º de la Ley 8/80 de 10 de marzo, (Estatuto de los trabajadores) y el art. 7.5 del Decreto 2.065/74 de 30 de mayo, que aprueba la Ley general de la Seguridad Social.

(58) La Ley 2/74 de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, señala en su art. 2.2: «Los órganos superiores de las profesiones informarán preceptivamente los proyectos de Ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales, entre las que figurarán el ámbito, los títulos oficiales requeridos, el régimen de incompatibilidades con otras profesiones y el de honorarios, cuando se rijan por tarifas o aranceles». Véase también el art. 9.1 i) y j) de la misma Ley.

(59) Véase la disp. adicional de la Ley 3/80 de 10 de enero, de Cinematografía y cinematógrafos.

(60) Ley 26/84 de 19 de julio.

2. Será preceptiva su audiencia en los siguientes casos:

a) Reglamentos de aplicación de esta Ley.

b) Reglamentos sobre productos o servicios de uso y consumo.

c) Ordenación del mercado interior y disciplina del mercado.

d) Precios y tarifas de servicios, en cuanto afecten directamente a los consumidores o usuarios, y se encuentren legalmente sujetos a control de las Administraciones Públicas.

e) Condiciones generales de los contratos de Empresas que presten servicios públicos en régimen de monopolio.

f) En los casos en que una ley así lo establezca.»

Para la problemática ambiental que nos ocupa, en consecuencia, una mayor vigorización de la participación en la elaboración de reglamentos puede venir, tanto por el desarrollo legislativo del artículo 105 a) de la Constitución, como por una legislación sectorial ambiental a semejanza de la establecida en materia de consumo.

Como señala Alonso García, «ninguna ley relacionada con el medio ambiente establece el derecho de las organizaciones o ciudadanos a participar en el procedimiento. Probablemente ello se debe al hecho de que en este área, contrariamente a lo que ocurre en el ámbito profesional y en sectores laborales e industriales, no hay organización representativa mayoritaria» (61).

Entretanto, para determinar cuáles son las entidades con derecho a la audiencia para los proyectos de reglamentos ambientales, o consideramos que a la luz del artículo 105 a) de la Constitución se ha extendido esta facultad a las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, o buscamos referentes legales que nos acerquen a la expresión «entidades que por ley

(61) ALONSO GARCÍA, Enrique, La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España, p. 54.

ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general» (o ambiental). En este sentido, podemos aludir aquí a las siguientes posibilidades legales:

- A) En virtud del artículo 15' de la Ley de Agricultura de Montaña (62), los afectados directa o indirectamente por dicha norma, pueden constituirse en Asociación de Montaña de su zona respectiva. La misma ley recoge expresamente que el objeto de estas asociaciones será servir de cauce de participación. Asimismo, el artículo 16 de la ley les reconoce el derecho a participar en la elaboración de programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña, así como en su ejecución, estando facultadas para, en todo momento, solicitar información a la Administración o plantear iniciativas o sugerencias. Para todo ello, estas asociaciones deberán inscribirse en un registro especial, creado al efecto (63).
- B) En virtud de la legislación sobre Espacios Naturales Protegidos (64), para colaborar con el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza en las funciones que ostenta, se constituirá en cada espacio natural protegido, un Patronato o Junta, cuya composición, cometido y funcionamiento se especificarán en cada ley o reglamento correspondiente (65). En los patronatos de los Parques Nacionales, cuyo régimen jurídico se establece por ley, se prevé la presencia de representantes de asociaciones que por sus estatutos se dedican a la defensa de la naturaleza (66).
- C) La Ley catalana de protección de animales y plantas (67), también contempla en su artículo 39 la posibilidad de reconocer como Asociaciones de Defensa y Protec-

(62) Ley 25/82 de 30 de junio.

(63) arts. 17 y 6 b) de la Ley 25/82.

(64) Ley 4/89 de 27 de marzo.

(65) art. 20 de la Ley 4/89.

(66) Véanse los arts. 8.1 de la Ley 25/80 de 3 de mayo y 5.1 de la Ley 91/78 de 28 de diciembre.

(67) Ley 3/88 de 4 de marzo.

ción de los animales, a aqueéllas que estén legalmente constituidas y que tengan por única finalidad esta defensa y protección. Dichas asociaciones se inscribirán en un registro creado por el Departamento catalán de Agricultura, reconociéndoseles por ello la condición de entidades colaboradoras, pudiendo optar así a la percepción de ayudas y al convenio con la Administración en tareas de protección de los animales.

En estos casos podemos referirnos a estas entidades o asociaciones como ostentadoras, en virtud de una ley, de la representación y defensa de intereses ambientales. A éstos podría sumarse el supuesto de las asociaciones de consumidores y usuarios en cuanto sus miembros sean usuarios de determinado servicio de gestión ambiental. A nuestro entender, pues, todas estas asociaciones deben ser consultadas en la elaboración de reglamentos, en el campo específico que les concierna, máxime cuando han sido objeto de registro por la Administración, por mandato de una norma de rango legal. La misma opinión es sustentada por Alonso García, si bien la práctica, tanto administrativa como jurisdiccional, parece estar lejos aún de esta tesis (68).

Es preciso también aclarar si es posible que la Administración conceda la posibilidad de emitir informe razonado sobre el proyecto de disposición general solamente a algunas de estas entidades (69). En este sentido, el Tribunal Supremo ha declarado:

«El trámite de audiencia de las Organizaciones profesionales de Detectives Privados (...), no puede conducir a que la audiencia a que el precepto se refiere exija de una forma exhaustiva oír a todas las Organizaciones Profesionales de Detectives Privados, existentes en España, sino tan sólo a las que se estimen necesari-

(68) ALONSO GARCIA, Enrique. La participación de los individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España, p. 56.

(69) A este respecto, puede verse REBOLLO PUIG, La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales, p. 154 y ss. y SANCHEZ MORON, La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente, p. 170.

rias para que la Administración pueda llegar a tener conocimiento de los deseos y preocupaciones corporativos de las Organizaciones Profesionales de Detectives Privados...» (70)

Parece que este tema debería unirse al concepto de representatividad de cada entidad, de modo que se establezcan criterios que aseguren la audiencia a los colectivos cuyos intereses tienen un mayor arraigo demostrado. No obstante, reconocido el derecho a la audiencia a una asociación, no parece que éste pueda negarse discrecionalmente por la Administración, sino sólo para aquellos casos en los que la realización del trámite exigido por el artículo 130.4 LPA para con todas las entidades legitimadas, resulte notoriamente penoso y perjudicial para los propios intereses que se pretenden proteger mediante la reglamentación a aprobar. Entra así esta cuestión dentro del campo de los conceptos indeterminados de este precepto.

Analizadas, pues, las posibilidades actuales que ofrece el trámite de audiencia para la participación en la elaboración de reglamentos ambientales, y vistas sus persistentes limitaciones, es consecuencia lógica resaltar la necesidad de que salga a la luz una adecuada legislación de desarrollo del artículo 105 a) de la Constitución, así como la conveniencia de una legislación sectorial en que se prevea, igualmente, este mecanismo, se especifiquen las entidades representativas que deben ejercerlo y se arbitren plazos más amplios para el mismo.

Por lo que respecta a la legislación de desarrollo del precepto constitucional citado, su interés primordial estaría en la extensión del aspecto subjetivo de esta fórmula de participación, en un doble sentido. Por una parte, accederían a la audiencia las organizaciones y asociaciones simplemente reconocidas por la ley y afectadas por la disposición. Por otro lado, este mecanismo se extendería también a los ciudadanos individualmente considerados, cuya forma de intervenir hoy día en la elaboración de disposiciones de carácter general se reduce a la posibilidad de que el

(70) Sentencia de 6 de diciembre de 1985 (Ar. 644), fundamento de derecho 3.º.

ministro correspondiente acuerde el sometimiento de la disposición a un plazo de información pública (71).

Finalmente, respecto al carácter cumulativo o disyuntivo de ambas formas de participación (individual y colectiva), parece acertada la opinión de Garrido Falla, quien se inclina por la primera hipótesis, afirmando respecto a la redacción del artículo 105 a) que «parece tener más carácter copulativo que disyuntivo y que, en todo caso, podría servir para simultanear la participación de las organizaciones mediante el trámite de audiencia en sentido estricto (notificación individualizada del proyecto con emplazamiento para alegaciones) y la de los ciudadanos en general a través de la información pública» (72).

2. La participación en la elaboración de planes y programas

El desarrollo de una correcta planificación en la materia ambiental reviste tanta importancia como el acierto administrativo en la elaboración de los reglamentos administrativos relativos al medio ambiente. No en vano, ambas funciones, planificadora y reglamentaria, constituyen el grueso de una política sobre el entorno de corte preventivo. Es por ello que éste debe ser, igualmente, un espacio idóneo para el fomento de la participación popular. La importancia de la planificación y de la programación respecto a la protección del medio ambiente en el que habitamos se entiende con facilidad, y viene a exigir la disposición de una serie de cautelas que, por una parte, legitimen ampliamente la adopción de un marco de juego destinado a ser duradero y, por otro lado, ayuden a la toma de decisiones correctas y oportunas para los fines que se persiguen.

La planificación se revela como una técnica idónea respecto a la materia ambiental (73). Para reafirmar esta aseveración,

(71) apartado 5.º del art. 130 LPA.

(72) GARRIDO FALLA. Comentarios a la Constitución. Madrid: Civitas, 1985, p. 1.055.

(73) En este sentido, FERNANDEZ RODRIGUEZ. Derecho, Medio Ambiente y desarrollo. En *REDA* n.º 24, 1980.

baste recordar lo proclamado en la Declaración de Estocolmo de 16 de junio de 1972 (74):

«A fin de lograr una ordenación más racional de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían acordar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de manera que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población» (75).

«La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio» (76).

De hecho, el Estado, en la actualidad, ejerce permanentemente una labor planificadora en numerosos sectores. El Estado es el gran agente de la Economía y de la vida social de cada país y programa, en consecuencia, gran parte de la actividad de éste, con mayor o menor grado de vinculatoriedad, abarcando tanto actividades públicas como privadas. En la génesis de este fenómeno se encuentra la creciente interrelación de intereses y la cada vez mayor trascendencia de los intereses generales y colectivos.

Precisamente, el cuidado del ambiente es uno de esos intereses de carácter suprapersonal que no queda asegurado, como sabemos, con el cumplimiento individual del deber de conservación del entorno inmediato. Antes bien, es precisa la intervención de un agente que programe y oriente la actuación sobre el medio de todos los individuos y colectivos de determinado marco geográfico. A su vez, la magnitud e inte-

(74) Declaración hecha por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972. Véase también, por ejemplo, el art. 2 c) del Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/88 de 28 de julio (en Decreto 1.471/89 de 1 de diciembre).

(75) Principio 13.

(76) Principio 14.

racción de los fenómenos ambientales provocan que esta planificación se adecúe geográficamente en una doble dirección. Por una parte, la programación ambiental debe realizarse sobre espacios cada vez más definidos, en orden a depurar con precisión los orígenes de los desajustes producidos en nuestro medio. Al mismo tiempo, por otro lado, los desequilibrios ambientales van siendo constatados como una cuestión que no conoce fronteras ni límites territoriales artificiales, y que exige, por tanto, una ampliación de los ámbitos de su planificación. Cuestión ésta, que va siendo superada con dificultad por el Derecho, aún muy vinculado a las estructuras políticas de cada Estado.

La función de la planificación ambiental es, en consecuencia, doble. Trata, en un primer sentido, de establecer un marco de actuación global sobre el entorno, afectante tanto a sujetos de derecho privado como público. Ello se consigue, en ocasiones mediante normas vinculantes, y otras veces mediante meras recomendaciones y directrices que, a su vez, preparan el cambio frecuentemente a posteriores reglamentaciones ambientales o a actos no normativos con trascendencia para el medio.

En segundo lugar, mediante los planes y programas se consigue ofrecer una certeza al conjunto social, un referente sobre las actuaciones posibles, las aconsejables y las indeseadas, destinado a perdurar durante un espacio de tiempo determinado. En este segundo sentido, la planificación ofrece a la sociedad civil un margen de seguridad jurídica en la materia ambiental, proclive, por otro lado, al riesgo de ser objeto de una normación excesiva y espontánea por parte de la Administración. La elaboración de los planes ofrece así un necesario componente reflexivo a cuestiones de importancia para el conjunto de la sociedad.

Tampoco puede dejarse a un lado la importancia de la planificación ambiental en cuanto técnica de coordinación administrativa, máxime si consideramos la dispersión de las competencias ejecutivas en la materia y la consiguiente confusión que ésta puede generar de cara a los agentes sociales.

Debemos a continuación plantear la cuestión del papel que juega respecto a la planificación o programación ambientales la

participación ciudadana. Para ello, es preciso aludir a las formas de elaboración de los citados planes y programas.

Atendiendo a la Constitución española de 1978, respecto al concepto de planificación encontramos una única referencia (77) en el artículo 131, cuyo tenor literal es el siguiente:

- «1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.
2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley».

En esta referencia constitucional a la programación económica, lo interesante, a nuestros efectos, es el hecho de que la aprobación de tal labor programadora deba realizarse por medio de una ley. El objetivo de tal previsión es, sin duda, asegurar la legitimidad de un acto con una grave trascendencia para el conjunto del Estado y dotarle de un procedimiento, el parlamentario, que asegure su reflexividad y su carácter democrático.

Sin embargo, no todos los planes y programas siguen el mismo camino para llegar a su aprobación. Mientras que en algunos casos, es requerida efectivamente la presencia de una ley para la culminación del Plan (78), en otros sectores de la planificación ambiental no está presente dicha exigencia. En este caso, se busca a veces dar una mayor legitimidad al Plan remitiéndolo, para su debate y discusión, al poder legislativo

(77) Además de su mención como competencia de titularidad estatal, en el art. 149.1.3.º.

(78) Este es el caso, por ejemplo, del Plan Hidrológico Nacional, en virtud del art. 43 de la Ley 29/85.

(79). En otros supuestos, la elaboración del plan o programa queda totalmente dentro de la esfera de actuación del poder ejecutivo o de la Administración. Es precisamente en esta última hipótesis donde la necesidad de la participación ciudadana adquiere una clara justificación. En efecto, para los programas y planes no respaldados de alguna manera por el poder legislativo, se hace precisa la instauración de un cauce participativo popular con una entidad suficiente para poder dotar a aquéllos de una mayor legitimidad. Legitimidad necesaria dada la trascendencia de lo contenido en el plan y su vocación de permanencia. En esta misma línea se sitúa el artículo 4.2. de la Ley del Suelo, de redacción anterior al texto constitucional:

«La gestión pública suscitará, en la medida más amplia posible, la iniciativa privada y la sustituirá, cuando ésta no alcanzare a cumplir los objetivos necesarios, con las compensaciones que esta Ley establece. En la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbano, los Organos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados y en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las Corporaciones, Asociaciones y particulares.»

La función legitimadora de la participación popular en la elaboración de planes y programas de naturaleza ambiental es también destacada desde la doctrina y debe ser entendida como definitivamente reforzada a partir de la entrada en vigor de la Constitución (80). En este sentido, son destacables las palabras de Fernández Rodríguez, suscritas también por Martínez Martín (81): «Esta participación ciudadana desde el principio hasta el final del proceso de planeamiento, unida a la representatividad de los gestores de la cosa pública que tienen que aprobarlo finalmente, asegura a partir de ahora a los planes de la legitima-

(79) Ejemplo de este supuesto lo sería el Plan Energético Nacional de 1983, aprobado por el Pleno del Congreso el 28 de junio de 1984, tras su debate en comisión.

(80) arts. 1.1, 9.2 y 45.2 de la Carta Magna.

(81) MARTINEZ MARTIN, Las funciones de las administraciones públicas en el medio ambiente: intento de sistematización, p. 330.

ción democrática de la que venían careciendo y garantiza de ese modo su arraigo en la colectividad, proporcionando una base firme de partida a la política de gestión del medio ambiente».

Por otra parte, la participación de particulares en la planificación ambiental puede encontrar una justificación complementaria en la incorporación de la opinión de técnicos o especialistas que, con unos conocimientos cualificados, puedan contribuir al acierto en el ejercicio de esta función administrativa.

Vista, pues, la causa y función que ejerce la participación popular en el apartado que ahora nos ocupa, hemos de considerar a continuación las técnicas o cauces a través de los cuales se vertebra esta participación en la elaboración de la planificación ambiental.

Desde un punto de vista sustantivo, la función programadora o planificadora de la administración con respecto al medio ambiente abarca una gran variedad de supuestos (82). Sin embargo, en el aspecto formal, los instrumentos participativos en dicha función se reducen casi exclusivamente al trámite de la información pública, sin perjuicio de la siempre presente facultad de formular iniciativas no vinculantes para la administración correspondiente.

El cauce de la información pública, previsto para la elaboración de las disposiciones de carácter general en el artículo 130.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo y para los actos

(82) Entre los planes y programas ambientales que se prevén en la legislación actual o que han sido instados desde la Administración, pueden citarse, entre otros: el señalado Plan Energético Nacional; al Plan Hidrológico Nacional y los Planes Hidrológicos de Cuenca (art. 38 de la Ley 29/85), los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña (art. 10 de la Ley 25/82); planificación general en materia de combustibles gaseosos (art. 3 de la Ley 10/87); Planes de ordenación de los recursos naturales (art. 4 de la Ley 4/89); Plan Nacional de residuos tóxicos y peligrosos (art. 11 de la Ley 20/86). Como ejemplo de planificación autonómica afectante al medio ambiente, Plan general de carreteras del País Vasco, en Ley 2/89 de 30 de mayo. Por supuesto, reviste en esta materia una gran importancia la normativa sobre ordenación del territorio, contenida en la Ley del Suelo (Decreto 1.346/76 de 9 de abril) y en el Reglamento de Planeamiento (Decreto 2.159/78 de 23 de junio).

administrativos en el artículo 87 del mismo cuerpo legal, carece de un respaldo expreso en la Constitución de 1978. Sin embargo, visto el decidido apoyo que ésta realiza de la participación ciudadana, especialmente en su artículo 9.2, no puede menos que entenderse que el trámite de información pública, que asegura un mínimo de participación en la elaboración de los planes ambientales, es no sólo concordante, sino también exigido por el espíritu de la Carta fundamental.

Esto no obstante, resulta imprescindible también que las propias normas que prevén la elaboración de estos planes y programas mencionen y regulen, en su caso, el procedimiento concreto a través del cual este mecanismo se va a llevar a la práctica (83). Ello está referido, principalmente, a aquellos planes y programas que no llegan al Parlamento en ningún momento de su elaboración (84).

Quizás el caso paradigmático de regulación del trámite de información pública para la función planificadora de la Administración lo constituye el artículo 41 de la Ley del Suelo. No podemos olvidar que la ordenación territorial va a disponer de una trascendental importancia respecto a las cuestiones ambientales que nos preocupan. En efecto, como señala Sánchez Morón, «la normativa sobre ordenación del territorio, la Ley del Suelo y sus disposiciones complementarias, sí que permiten un enfoque global, en cuanto que va a dar lugar a una delimitación de los diferentes usos del suelo mediante planes urbanísticos, en especial los Planes Directores Territoriales de

-
- (83) Véanse, a este respecto, los arts. 110, 116, 120.2, 125, 128, 138.2, 140.4, 141.2, 142.2, 147.3, 151.2, del Reglamento de Planeamiento (decreto 2.159/78 de 23 de junio; arts. 27.2 y 41 del Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana (decreto 1.346/76 de 9 de abril), art. 10 de la Ley de agricultura de montaña (Ley 25/82 de 30 de junio); art. 6 de la Ley de Espacios Naturales Protegidos (Ley 4/89 de 27 de marzo).
- (84) El ya citado Plan General de carreteras del País Vasco contiene este trámite de información pública durante, al menos, dos meses, en virtud del art. 12.3 de la Ley 2/89 de 30 de mayo. El Plan General de carreteras del Estado para 1984-1991, por su parte, fue ratificado por el Congreso el 20 de marzo de 1986.

coordinación y los Planes Generales municipales. De su correcta aplicación depende en buena parte el futuro de nuestro medio ambiente» (85).

En este sentido, la misma legislación urbanística es vista con optimismo, respecto al tema de la participación popular, por Bastida, quien asegura que «el paso de un planeamiento (década de los 60) sectorial, tecnocrático y desarrollista a otro (década de los 80) integral, participativo y de crecimiento moderado no partió sólo de las esferas de técnicos o responsables políticos, sino que confluyó en numerosos movimientos cívicos reivindicativos de un mayor protagonismo. Es así como en 1975, en la Ley de reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, la necesidad de la participación pública (objetiva, global, universal y responsable) en el planeamiento urbano, consagrada definitivamente en el posterior Reglamento de Planeamiento (...)» (86).

En fin, el aludido artículo 41 de la vigente redacción de la Ley del Suelo se refiere, en su apartado primero, al trámite de la información pública con el siguiente tenor:

«Aprobado inicialmente el Plan Parcial, Programa de Actuación Urbanística o Proyecto de Urbanización por la Corporación u Organismo que lo hubiese redactado, éste lo someterá a información pública durante un mes, y transcurrido el plazo, si se tratare de Planes, Programas o Proyectos no redactados por el Ayuntamiento respectivo, se abrirá otro período de igual duración para dar audiencia a las Corporaciones locales a cuyo territorio afectaren».

Queda por saber, finalmente, si el referido trámite de información pública resulta ser un instrumento adecuado para la participación popular respecto a la elaboración de planes afectantes al medio ambiente. En este punto, y coincidiendo sustancial-

(85) SANCHEZ MORON. La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente. En *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA-MOPU, 1981, p. 174.

(86) BASTIDA, G. Las Evaluaciones de Impacto Ambiental en la ordenación del territorio: el caso de las Obras Públicas. En *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, IVAP, Oñate, 1988; p. 531.

mente con Alonso García (87), señalaremos dos aspectos importantes que inciden, el uno positivamente y el otro de modo negativo, en esta evaluación.

En primer lugar, es preciso señalar que, gracias al mecanismo de la información pública, los particulares, individual o colectivamente, pueden articular propuestas, iniciativas o sugerencias respecto al proyecto de plan o programa que la Administración presente. Al ejercer esta faceta participativa, estos particulares vienen a constituirse en personas interesadas en el procedimiento administrativo (88), con facultad, en su caso, de combatir la disposición final (89). Por tanto, ostentando la representación de intereses no directos difusos o colectivos, puede conseguirse el status de interesado por medio de la formulación de propuestas durante el trámite de la información pública.

Por otro lado, sin embargo, no existe base sólida para defender que la Administración actuante esté obligada a responder directamente a tales alegaciones. La Administración viene obligada a considerar y tener en cuenta las sugerencias hechas por el público, pero la falta de preceptividad de una contestación razonada a estas consideraciones puede diluir gran parte de la virtualidad de este trámite como mecanismo realmente participativo. Sería, por tanto, deseable que la normativa que prevea la técnica de la información pública en el procedimiento de elaboración de los planes que afectan al medio ambiente disponga también la obligación administrativa de responder motivadamente a las sugerencias realizadas por

(87) ALONSO GARCÍA. La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. En *REDA* n.º 61, 1989, p. 58.

(88) art. 23 de la LPA.

(89) Esto resulta importante si consideramos que la Jurisprudencia defiende que, reconocida la legitimación en vía administrativa, no puede ésta ser negada ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1978 (Ref. Ar. 3.688) declara expresamente que «como nuestro más alto Tribunal tiene declarado reiteradamente, no puede desconocerse en vía contencioso-administrativa una personalidad o una legitimación procesal activa que haya sido admitida y reconocida en el expediente gubernativo».

los particulares. Estas respuestas, en caso de amplio número de propuestas de los afectados, puede articularse de un modo colectivo que agilice su realización sin entorpecer el procedimiento de aprobación del plan. En cualquier caso, lo que se pretende es impulsar un auténtico diálogo entre la Administración y los particulares que otorgue una plena virtualidad a la participación de los ciudadanos y sirva de marco para el necesario debate ambiental.

Como se ha señalado con anterioridad, este trámite de información pública es, hoy por hoy, el contenido esencial de la faceta participativa en la función planificadora ambiental. Sin embargo, ello no excluye del todo otros posibles cauces de participación en este campo, que pueden ser encontrados en las normas o en la práctica administrativa.

En este sentido, hay que mencionar aquí el cauce de las encuestas públicas, en virtud de las cuales la Administración está facultada para solicitar de los particulares la información que se estime como necesaria para la correcta elaboración del plan. Información, que los particulares están obligados a procurar. El ejemplo de este mecanismo que encontramos en nuestro ordenamiento, viene contenido en el artículo 116 del Reglamento de Planeamiento (90), cuya redacción es la siguiente:

- «1. Antes de acordar la elaboración de cualquier Plan de Ordenación, Norma o Programa, la Administración urbanística actuante podrá abrir un período de información pública para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación.
2. Acordada la elaboración del Plan, la autoridad u Organismo administrativo correspondiente podrá recabar la documentación e información necesarias de los Organismos públicos correspondientes, de los concesionarios de servicios públicos y de los particulares que pudiesen aportarla.

(90) Reglamento para el desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Decreto 2.159/78 de 23 de junio.

3. Los Organismos y particulares afectados por el deber de prestación documental o informativa están obligados a cumplirlo en el plazo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo (...)

Como puede fácilmente observarse, en comparación con el trámite de información pública antes estudiado, el mecanismo de las encuestas públicas es un instrumento participativo que se caracteriza por una restricción en su ámbito subjetivo, por cuanto afecta a un colectivo más concreto de particulares. Por otro lado, contrasta también con la información pública en la vinculatoriedad de la participación que la encuesta conlleva para con los sujetos privados reclamados por la Administración. Finalmente, hay que destacar el carácter facultativo que el empleo de este trámite reviste de cara a la propia Administración, lo cual sería deseable que fuera objeto de revisión, en el sentido de obligar a aquélla la información y documentación que por su interés resulten necesarias o convenientes en la elaboración del plan, y que obren en manos de sujetos particulares.

Desde un punto de vista más informal, es preciso también aludir a la posibilidad de que la Administración recurra a ejercer directamente funciones arbitrales entre intereses sociales divergentes para la elaboración de determinado plan o programa ambiental (91). En la práctica, ésta es una realidad presente en muchas ocasiones, con la que se pretende otorgar a la planificación una mayor dosis de realismo, así como de seguridad en su cumplimiento. Las consideraciones que en torno a esta posibilidad política de participación pueden hacerse, son idénticas a las destacadas respecto a la participación informal en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general o reglamentos.

Finalmente, hay que aludir a las posibilidades que pueden abrirse a la participación por la vía de la planificación de la actividad económica general prevista en el artículo 131 de la Constitución, en aquello que pudiera afectar al medio ambiente. Hoy en día, resulta evidente que el factor ambiental dispone de un

(91) PEREZ LUÑO. Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho Ambiental. En *RAP* n.º 100-102, 1983, p. 2.783.

puesto propio en la programación de la actividad económica, por lo que tampoco debiera resultar improcedente alguna suerte de articulación de una representación de los intereses ambientales en el consejo cuya constitución se prevé en el párrafo segundo del mismo artículo 131.

3. La participación en actos no normativos

La consolidación de la Administración como agente de peso trascendental en la vida económica de un país, conduce a constatar como real la incidencia que la propia actividad administrativa pueda proyectar de modo directo sobre el medio ambiente. En efecto, el desarrollo práctico de los planes, programas o normas elaborados por la Administración puede tener una repercusión inmediata sobre el medio, en ocasiones de mayor magnitud que la propia actividad de los particulares.

Al referirnos en este apartado a actos administrativos no normativos con incidencia sobre el medio ambiente no incluimos aquí aquellas actuaciones de la Administración que pueden encajarse en el seno de otras funciones administrativas, como, por ejemplo, la de policía. En cambio, consideramos principalmente bajo este epígrafe el acometimiento por la Administración de grandes trabajos de infraestructura y obras públicas en general. Es innegable que la construcción de una autopista, de un nuevo trazado de ferrocarril o de una central térmica posee un impacto ambiental que afecta no sólo a los sujetos privados directamente afectados por la obra, sino a la comunidad en su conjunto.

Por ello, es también claro que los proyectos públicos de estas características necesitan de una amplia reflexión previa que asegure la idoneidad de la decisión, lo cual puede lograrse, al menos en parte, mediante los mecanismos de participación popular. Por otro lado, la necesidad de participación en la decisión previa a la ejecución de estas grandes obras se justifica también en la búsqueda de una mayor legitimación de este tipo de decisiones. No en vano, estamos refiriéndonos a proyectos públicos que se plasmarán en un resultado concreto de duración indefinida, lo cual induce a pensar que las instituciones competentes para adoptar tales decisiones, dado que vienen llamadas a ser renovadas en un

plazo medio a lo sumo, precisan disponer de un respaldo ciudadano mayor a la hora de acometer este tipo de realizaciones. La participación ciudadana en este campo vendría avalada, en consecuencia, tanto por la envergadura de la decisión a adoptar, como por la fuerte dosis de irreversibilidad de los efectos que tendrá su plasmación concreta. Nuevamente aflora aquí el necesario carácter preventivo de la política ambiental y de la participación ciudadana en la elaboración de la misma.

A la hora de descubrir los cauces participativos que se ofrecen al ciudadano con respecto a este sector de la actividad administrativa ambiental, fácilmente se intuye que nuevamente es el trámite de la información pública el mecanismo que goza de mayor presencia. Sin embargo, es preciso constatar en este punto que el Derecho ambiental ha previsto un mecanismo protector específico para la realización de grandes obras o construcciones, independientemente del sujeto promotor de las mismas. Con esta alusión queremos referirnos a las conocidas Evaluaciones de Impacto Ambiental, cuya normativa viene a incidir directamente sobre el segmento de actuación administrativa que en este momento queremos abordar. Esta normativa, en consecuencia, va a condicionar también el tratamiento de la participación respecto a estos grandes proyectos acometidos por la Administración, por lo que habremos de centrar nuestro análisis en el estudio de los aspectos participativos previstos en la misma.

Sin querer entrar aquí en un análisis del contenido sustantivo de la normativa referente a las evaluaciones de impacto ambiental, sí parece justificado realizar unas mínimas consideraciones previas que nos ayuden así a centrar el aspecto participativo dentro de esta normativa.

Para definir el concepto de evaluación de impacto ambiental acudiremos a una de las tantas definiciones ya acuñadas en la doctrina. Concretamente, Bastida proclama que «la Evaluación de impacto ambiental puede definirse como el proceso de análisis encaminado a predecir e interpretar, así como para prevenir y minimizar, impactos ambientales que un proyecto o actividad produciría, en el supuesto de que se llevara a cabo (y comparativamente en el supuesto contrario), con el fin de establecer su

aceptabilidad, modificación o rechazo por parte de la Administración» (92). En cualquier caso, es claro que la evaluación de impacto no supone de por sí un instrumento de decisión, sino de conocimiento al servicio de la misma. Como definición legal de las evaluaciones de impacto ambiental tenemos en nuestro ordenamiento la ofrecida por el Real Decreto 1.131/88 de 30 de septiembre (93), que en su artículo 5 dispone:

«Se entiende por Evaluación de impacto ambiental 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.»

Por último, resulta ciertamente significativa a nuestros efectos el concepto que adelanta Martín Mateo en relación con las Evaluaciones de impacto. Para este autor «la EIA es un procedimiento participativo para la ponderación anticipada de las consecuencias ambientales de una prevista decisión de Derecho público» (94).

El origen de esta técnica hay que buscarlo en los Estados Unidos, fundamentalmente a partir de la entrada en vigor de la National Environmental Policy Act (NEPA), de 1969. En virtud de esta norma federal se instaura el sistema del «impact statement» (95), por el cual toda autoridad pública queda obligada a adjuntar a sus resoluciones una declaración o evaluación en torno a los efectos negativos que dichas decisiones pudieran provocar sobre el medio ambiente. Este documento es puesto a disposición de otros organismos interesados, así como de los ciudadanos (96), quienes pueden intervenir efectuando las alegaciones, sugerencias o peticiones que estimen oportunas o, en su caso, impugnando la decisión finalmente adoptada.

Tras el ejemplo norteamericano, la técnica de las evaluaciones de impacto ambiental ha conocido una importante expansión

(92) BASTIDA, G. Las evaluaciones del Impacto Ambiental en la ordenación del territorio: el caso de las Obras Públicas, p. 529

(93) Real Decreto aprobatorio del Reglamento para la ejecución del Real Decreto 1.302/86 de 28 de junio.

(94) MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho ambiental*, p. 303.

(95) Sección 102 de la NEPA.

(96) En virtud de la Freedom Information Act de 1966.

en los países occidentales (97). El impulso de esta apretura es también debido en gran parte a la opinión favorable de organismos internacionales como el PNUMA; la OCDE, la FAO o las Comunidades Europeas (98), que han señalado las evaluaciones de impacto como el instrumento más adecuado para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente, e idóneo para la implantación de políticas preventivas.

Precisamente ha sido la Comunidad Europea la vía de entrada, de un modo definitivo, de esta técnica en nuestro ordenamiento. En efecto, la obligación para los Estados comunitarios de adoptar las medidas precisas en orden a que los proyectos con posible incidencia notable sobre el entorno sean acompañados de una evaluación de dicho impacto, está presente en el ordenamiento comunitario a partir de la publicación de la Directiva de 27 de junio de 1985 (99), titulada «concerniente a la evaluación de las incidencias de ciertos proyectos públicos y privados sobre el ambiente». La recepción de dicha Directiva en los diferentes Derechos de los Estados miembros pudo realizarse de acuerdo a los instrumentos jurídicos propios de cada país (100). En concreto, la incorporación al ordenamiento español se realiza por medio del Real Decreto Legislativo 1.302/86 de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. A su vez, este real decreto legislativo fue complementado con la aprobación de su Reglamento en 1988 (101). Por último, en lo que respecta a la normativa sobre las evaluaciones de impacto, resta decir que determinadas Comunidades Autónomas (102) tienen la posibilidad de dictar normas de desarrollo del real decreto 1.302/86 en virtud de sus Estatutos o leyes de transferencia

(97) En concreto, tras 1970, esta técnica ha sido implantada en la RFA, Francia, Canadá, Colombia, Venezuela, Israel, Irlanda, México, Brasil, Países Bajos, ...

(98) Véase el preámbulo del Real Decreto 1.302/86, en su primer párrafo.

(99) Directiva del Consejo 85/337/CEE de 27-6-85.

(100) Un ensayo sobre las posibilidades de esta incorporación al ordenamiento alemán puede verse en BLUMEL. La incorporación de la Directiva de la CEE sobre la prueba de impacto ambiental. En *Autonomies* n.º 10, 1989.

(101) Aprobado por el Real Decreto 1.131/88 de 30 de septiembre.

(102) Se trata de Euskadi, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Navarra.

respectivas (103). En cualquier caso, el real decreto legislativo constituye la legislación básica en materia de protección del ambiente (104), cuyo autor únicamente puede ser el Estado.

El mismo real decreto 1.302/86 alude en su preámbulo a los posibles antecedentes de que esta técnica había dispuesto en el ordenamiento estatal. El precedente de mayor entidad sería el contenido en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubre, Nocivas y Peligrosas (105), cuyo artículo 29 dispone:

«Cuando se pretenda establecer una actividad que pueda resultar calificada entre las comprendidas en este Reglamento, y desde luego todas las que figuran en el Nomenclator, será solicitada la licencia municipal exigida por la legislación de régimen local, mediante instancia dirigida al Alcalde correspondiente, acompañada de tres ejemplares del proyecto y de una Memoria, en que se describirán con la debida extensión y detalle las características de la actividad, posible repercusión sobre la sanidad ambiental y sistemas correctores que habrán de utilizarse, con expresión de su grado de eficacia y garantía de seguridad.»

A pesar de éste y de otros tímidos antecedentes (106), fácilmente se entiende que la nueva regulación sobre las evaluaciones de impacto supone el nacimiento de un campo normativo, cuya elaboración tiene mucho que ver con la posibilidad de intervención ciudadana en la toma de decisiones sobre proyectos públicos de gran envergadura.

(103) En este marco autonómico, la primera norma de referencia es la Ley valenciana 2/89 de 3 de marzo.

(104) art. 1.º del real decreto, en relación con el art. 149.1.23.º de la Constitución.

(105) Decreto 2.414/61 de 30 de noviembre.

(106) Pueden citarse entre ellos: la Orden del Ministerio de Industria de 18 de octubre de 1976 para proyectos de nuevas industrias potencialmente contaminadoras de la atmósfera y ampliación de las existentes, también citada en el preámbulo del Decreto 1.302/86; los Reales Decretos de 15 de octubre de 1982 y 9 de marzo de 1984 sobre actividades mineras de extracción a cielo abierto; la Ley 29/85 de 2 de agosto, de Aguas, en su art. 90; la Ley 22/88 de 28 de julio, de costas en su art. 42.2.

En este sentido nos interesa fundamentalmente comparar las previsiones hechas en la Directiva europea respecto a la participación de los particulares en el procedimiento, con el tenor de la norma que la incorpora a nuestro ordenamiento.

En primer lugar, es preciso señalar que esta técnica de evaluación de las incidencias que sobre el entorno natural pueden tener determinadas grandes obras, se aplica en Europa tanto a los proyectos promovidos desde las instancias públicas, como a aquellos de naturaleza privada (107). Lógicamente nosotros centramos aquí nuestro interés en los proyectos de carácter público cuya realización compete a una administración. En cualquier caso, para que la evaluación resulte obligada se precisa la exigencia de una autorización o resolución administrativa para que la obra pueda ser realizada. Este requisito es denunciado por Martín Mateo como génesis de una importante laguna con respecto a determinados proyectos privados (108). Los proyectos que deben ser objeto de evaluación de impacto ambiental en el Estado español vienen señalados en el anexo del real decreto, que incluye la reproducción del anexo primero de la Directiva (109), más unos pocos proyectos de los señalados en el anexo segundo de la norma comunitaria (110). Todos ellos son, sin duda, fuente potencial de debate ambiental en la sociedad, además de obras que habitualmente generan un fuerte rechazo en sectores afectados de la población.

En cualquier caso, respecto del ámbito objetivo abarcado por esta normativa es preciso señalar que quedan excluidos de la misma los proyectos relacionados con la Defensa nacional y los aprobados mediante una norma de rango legal (111). En este segundo caso parece claro que se confía en la capacidad del poder legislativo, así como en su representatividad, para

(107) art. 1 de la Directiva y del Real Decreto.

(108) MARTIN MATEO, *Tratado de Derecho ambiental*, p. 325.

(109) Donde figuran los proyectos que obligatoriamente deben acompañarse por una EIA.

(110) La ley valenciana 2/89 amplía extraordinariamente el campo de supuestos en que la EIA deviene obligatoria.

(111) art. 1 de la Directiva y disp. adicional del decreto.

dotar a la decisión de la necesaria reflexividad. Ello puede ser un argumento certero, siempre y cuando el Parlamento actúe facilitando la participación de la población y muy especialmente de los que pudieran resultar más directamente afectados. No puede olvidarse que, con toda seguridad, los efectos sobre el entorno de la decisión que se adopte van a proyectarse en el tiempo más allá de la expiración del mandato del legislativo decisorio. Con respecto a los proyectos relativos a la defensa nacional resulta claro que es preciso también aquí cauces de participación que ayuden a legitimar la decisión en cuestión. La existencia innegable de cuestiones e informaciones en este sector que deben quedar en secreto no justifica que las consecuencias que quieren ser evitadas, por ejemplo, en la construcción de un nuevo trazado de ferrocarril, se produzcan por la instalación de un nuevo polígono militar de tiro sin la adopción de las medidas preventivas necesarias, incluidas las de carácter participativo.

La Directiva comunitaria alude a la participación, resaltando la importancia de la función informativa, ya desde su mismo preámbulo (112). Esta relación entre evaluación de impacto y participación pública es también resaltada por Martín Mateo: «La EIA aparece, desde sus orígenes, relacionada con la tradición anglosajona de las encuestas y audiencias públicas, por lo que se hace especial hincapié en la garantía de que a lo largo de este procedimiento y en sus distintos momentos, serán oídos los afectados por la decisión final, que pueden ser no sólo comunidades o sujetos inmediatamente implicados, sino grupos que defienden intereses indirectamente en juego. Además de los particulares habrán de ser consultados y oídos organismos con competencias concurrentes» (113).

(112) «Considerando que la autorización de los proyectos públicos y privados susceptibles de tener incidencias notables sobre el ambiente no debería ser acordada sino después de la evaluación de los efectos notables que estos proyectos son susceptibles de provocar sobre el ambiente; que esta evaluación debiera efectuarse sobre la base de la información apropiada provista por el promotor y eventualmente completada por las autoridades y por el público susceptibles de ser afectados por el proyecto;...»

(113) MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho ambiental*, p. 304.

Esta necesidad de una adecuada presencia de los cauces instrumentales de la participación ciudadana en el procedimiento no queda justificada tan solo por sus orígenes o por la necesidad de otorgar una adecuada legitimación a la decisión que finalmente se adopte, sino que también guarda una relación directa con el acierto técnico de dicha decisión. «La importancia, pues, de la participación y el interés porque se articule razonablemente a través del proceso EIA, debería ser prioritario para la propia Administración ya que el éxito del sistema EIA depende en gran medida de que se alcance una participación razonable que vehicule por canales reglados la opinión pública y sus propuestas» (114). En este sentido, podría aludirse a ejemplos de práctica administrativa comparada de países con una mayor experiencia en la utilización de esta técnica (115).

La Directiva que nos ocupa regula los mecanismos participativos en el procedimiento diferenciando, por una parte, la opinión de los particulares en la fase de exposición al público de la demanda de autorización y de las informaciones pertinentes y, por otro, la información pública subsiguiente a la adopción de una determinada decisión.

Respecto al primer momento, la Directiva ordena expresamente lo siguiente:

«Los Estados miembros velan:

- para que toda demanda de autorización, así como las informaciones recogidas en los términos del artículo 5, sean puestas a disposición del público.
- para que sea dada al público afectado la posibilidad de expresar su opinión antes de que el proyecto sea comenzado. Las modalidades de esta información y de esta consulta son definidas por los Estados miembros, que pueden principalmente, en función de las características particulares de los proyectos o de los lugares afectados:

(114) ALLENDE. Luces y sombras en el conflicto ambiental. En *Ekonomiaz* n.º 17, p. 59.

(115) Pueden verse someras alusiones en los casos de EEUU, Canadá, Eire, Países Bajos y Dinamarca en el mismo artículo.

- determinar cuál es el público afectado.
- precisar los lugares donde las informaciones pueden ser consultadas.
- detallar la manera en la que el público puede ser informado, por ejemplo por anuncio en un panel, publicaciones en los diarios locales y organización de exposiciones con planos, dibujos, cuadros, gráficos y maquetas.
- determinar la manera según la cual el público deba ser consultado, por ejemplo, por remisión a escrita y encuesta pública.
- fijar los plazos apropiados para las diversas etapas del procedimiento a fin de asegurar una toma de decisión en los plazos razonables» (116).

En cuanto al segundo de los momentos participativos previstos por la Directiva, esto es, respecto a la información pública una vez adoptada ya una decisión por la Administración, el artículo 9 de la norma comunitaria prescribe:

«Cuando una decisión ha sido tomada, la o las competentes ponen a disposición del público afectado:

- el tenor de la decisión y las condiciones en las que la decisión es eventualmente basada.
- los motivos y consideraciones que han fundado la decisión cuando ésta es prevista por la legislación de los Estados miembros. Las modalidades de esta información son definidas por los Estados miembros».

Es preciso denunciar el exiguo tratamiento dado por el real decreto legislativo 1.302/86 respecto a estos trámites participativos estipulados por la Directiva. Ciertamente, la regulación que aquél realiza de la consulta y la información previstas en la norma comunitaria resulta claramente insuficiente. En realidad, y a pesar del tenor literal del propio preámbulo del real decreto (117), éste se limita a hablar de la información

(116) arts. 6.2.º y 3.º de la Directiva.

(117) preámbulo, párrafo 5.º.

pública en su artículo 3^a, especificando que, si el proyecto que se quiere ejecutar precisa de una autorización o licencia en cuyo procedimiento de concesión está ya establecida la obligatoriedad de abrir un plazo de información pública, la evaluación de impacto ambiental se incorporará al procedimiento sustantivo como un requisito añadido. En caso contrario, el propio estudio de impacto debe ser sometido a un período de pública información (118).

Este pobre tratamiento de los cauces participativos en el real decreto 1.302/86 resulta especialmente criticable si consideramos que la propia Directiva es la que ordena concretar los términos en que deberán ser ejercidos la consulta y la participación, señalándose incluso, de forma ejemplificativa, determinadas modalidades en las que ello podría llevarse a efecto.

Por otro lado, el real decreto no diferencia entre información y consulta de un modo claro, cuando la Directiva prevé específicamente ambos supuestos. Estas deficiencias quieren ser paliadas por el real decreto 1.131/88, que aprueba el reglamento del anterior, en el que se realiza ya una regulación más detallada del procedimiento.

Este reglamento de desarrollo contiene una sección específica que dispone cronológicamente las fases del procedimiento (119). Este se inicia con la presentación por el promotor del proyecto de una memoria o resumen que especifica las características de la obra a realizar y que aquél presentará a órgano de medio ambiente que resulte competente. A partir del momento de esta presentación queda abierto, por espacio de diez días, un plazo de consultas desde el órgano administrativo a las personas, instituciones y administraciones previsiblemente afectadas

(118) art. 3 del decreto: «El EIA será sometido, dentro del procedimiento aplicable para la autorización o realización del proyecto al que corresponda, y conjuntamente con éste, el trámite de información pública y demás informes que en el mismo se establezcan. Si no estuviesen previstos estos trámites en el citado procedimiento, el órgano ambiental procederá directamente a someter el estudio de impacto a un período de información pública».

(119) sección 3.^a, arts. 13 a 22.

por la ejecución del proyecto, quienes deberán contestar en un plazo máximo de 30 días (120).

Este trámite de consulta, aquí sí claramente diferenciado de la posterior información pública, constituye, en consecuencia, la primera vía participativa en el procedimiento. Sin embargo, estas consultas están previstas en la normativa española como una mera facultad de la Administración, que no viene obligada a efectuarlas. La Directiva comunitaria, por el contrario, ordena expresamente a los Estados vigilar para que sea dada a los particulares afectados la posibilidad de poner de manifiesto su opinión antes de que el proyecto sea comenzado.

Teniendo en cuenta que lo establecido por la Directiva debe ser considerado, en todo caso, como un mínimo infranqueable por la legislación interna, sería conveniente una aclaración de la preceptividad de estas consultas, por otro lado, plenamente justificadas en proyectos de esta envergadura. De otra parte, también sería conveniente la flexibilización del plazo establecido para la contestación a la consulta, en función de las características del proyecto, lo cual es señalado también en la norma comunitaria (121). Finalmente, la normativa interna debería igualmente definir de modo más concreto la forma en que se realizarán estas consultas, determinando todos aquellos extremos mencionados expresamente en el artículo 6.3º de la Directiva.

El segundo gran momento participativo está tratado en los artículos 15, 16 y 17 del real decreto de 1988. La evaluación de impacto es, en virtud de ellos, sometida a información pública, bien dentro del procedimiento aplicable para la obtención de la autorización del proyecto, bien directamente en otro caso. De cualquier forma, para los proyectos públicos, un expediente, integrado por el documento técnico del proyecto, el estudio de impacto, y el resultado de la información pública, debe ser remitido al órgano de medio ambiente antes de su aprobación técnica (122). Respecto a este trámite informativo, es preciso

(120) art. 13.3 del decreto 1.131/88.

(121) art. 6.3.º de la Directiva.

(122) art. 16.3.º del decreto 1.131/88.

referirse también a una necesaria flexibilización del plazo de 30 días establecido, que debe ser hecha considerando particularmente las características del proyecto en cuestión y de su emplazamiento. Igualmente, la Directiva ordena respecto de la información, concretar los extremos antes aludidos y contenidos en el artículo 6.3º de la misma.

La importancia de la fase de información pública en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental es enfatizada desde la doctrina. Martín Mateo, a este respecto, apunta tres características necesarias de esta fase informativa, a saber, templanza, efectividad y claridad (123). En todo caso, resulta también preciso que este plazo establecido para la información pública quede interrelacionado con las demás fases del procedimiento, evitando su concepción de pieza separada o de trámite necesario de cumplimentar, pero realizado sin la intención verdadera de dotarlo de virtualidad.

Por último, el real decreto 1.131/88, siguiendo lo señalado en la Directiva, ordena la publicación de la declaración de impacto ambiental en cualquier caso (124).

Con respecto a proyectos específicos, la Directiva prevé la posibilidad de excepcionar, total o parcialmente, los requisitos del procedimiento dispuesto. Para estos casos, sin embargo, también se fijan determinadas obligaciones mínimas para los Estados, que afectan fundamentalmente a los aspectos participativos. Concretamente, para los casos especiales en que se decida esta exención, los Estados deben examinar, en primer lugar, si fuera conveniente llevar a cabo otra forma de evaluación y si es posible poner a disposición del público las informaciones que a través de ella se obtengan. Asimismo, los Estados deben hacer saber a los particulares afectados las razones por las que dicha exención ha sido acordada. Estas obligaciones señaladas en la Directiva no vienen recogidas por el decreto de 1986 que incorpora la misma a nuestro ordenamiento. En cambio, el reglamento que desarro-

(123) MARTÍN MATEO; *Tratado de Derecho ambiental*, p. 317.

(124) art. 22 del real decreto 1.131/88.

lla este real decreto sí hace mención de esta posibilidad de eludir las formalidades del procedimiento, recogiendo adecuadamente, las cautelas previstas en la norma comunitaria respecto a la información al público afectado:

«El Consejo de Ministros, en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado, podrá excluir a un proyecto determinado del procedimiento de evaluación de impacto. El acuerdo de gobierno se hará público y contendrá, no obstante, las previsiones que en cada caso estime necesarias en orden a minimizar el impacto ambiental del proyecto. En este caso, el Gobierno:

- a) informará a la Comisión de las Comunidades Europeas de los motivos que justifican la exención concedida con carácter previo al otorgamiento de la autorización.
- b) pondrá a disposición del público interesado las informaciones relativas a dicha exención y las razones por las que ha sido concedida.
- c) examinará la conveniencia de efectuar otra forma de evaluación y determinará si, en su caso, procede hacer públicas las informaciones recogidas en la misma.» (125)

Otro aspecto de trascendencia participativa y afectante, sobre todo, a los proyectos de naturaleza pública, es el del riesgo de concentración de funciones en uno o pocos órganos administrativos. No en vano, el redactor del estudio de impacto es el promotor del proyecto, lo que puede dar lugar, en ocasiones, a que en el mismo departamento de la Administración coincidan éste y el órgano administrativo de medio ambiente. Para evitar esta concentración que va en detrimento de una participación amplia y, por otra parte, para asegurar la presencia de una o varias opiniones autorizadas y neutrales, sería conveniente impulsar la participación de entidades preparadas y socialmente

(125) art. 3 del decreto.

afectadas (126), al menos, en la fase de redacción de la evaluación. Ello puede a la vez ayudar a provocar cierto debate ambiental en la sociedad y a hacer discurrir éste entre posturas más sólidas y reflexivas que las meramente espontáneas.

Existen, en consecuencia, vías a través de las cuales puede realmente incrementarse y mejorarse la participación ciudadana que nuestro ordenamiento ha previsto para los supuestos de realización de grandes obras públicas. Sin embargo, al igual que fue señalado al mencionar la participación en la función planificadora ambiental de la Administración, el trámite de la información pública juega el papel positivo de permitir el acceso al status de personas interesadas, a los sujetos que tomen parte en la información como titulares de intereses personales directos o de simples intereses difusos. En este sentido existe un cauce importante para que estos particulares no tengan problemas en el acceso a la vía jurisdiccional si tiene la intención de impugnar el acto final del procedimiento.

Sin embargo, si el trámite de información pública establecido en otras normativas adolecía del defecto de no obligar a la Administración a responder directamente a las alegaciones concretas hechas por los particulares, en el caso del procedimiento de evaluación de impacto parece obvio, o al menos no resulta arriesgado afirmar, que la motivación dada por la Administración sólo puede referirse a cuestiones de carácter ambiental, debiendo responder directamente a éstas. En este sentido se pronuncia también Alonso García (127). Esta interpretación, que ciertamente es la más coherente con el espíritu y finalidad de la Directiva, aportaría, de llevarse a la práctica, una nueva virtualidad a la participación y particularmente a un trámite habitualmente inocuo, como es el de la información pública. La revitalización de este trámite traería consigo, a su vez, un incremento

(126) Por ejemplo, Universidades u órganos *ad hoc* integrados por profesionales y especialistas no involucrados directamente ni miembros de la Administración.

(127) ALONSO GARCIA. La participación de los individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. En *REDA* n.º 61, 1989, p. 58.

de participación y un debate ambiental más directo entre la Administración responsable del proyecto y los ciudadanos interesados en el mismo, todo ello conforme a un procedimiento formalmente reglado y al alcance de todos.

Por último, es preciso señalar que para el presente caso de las grandes obras públicas, resultaría sumamente adecuado abrir las puertas a la participación de los particulares, no sólo para el periodo previo a la realización de la obra, sino también para la fase de ejecución material de la misma. El reglamento que desarrolla el Decreto 1302/86 regula precisamente la 'vigilancia administrativa de esta ejecución (128). Ha de considerarse, y regularse si procede, que la filosofía participativa que debe inspirar el proceso de toma de decisión, se extiende en el tiempo mientras dura la realización de las obras, así como para el periodo posterior a su entrada en funcionamiento; lo que equivale a considerar la participación en el procedimiento EIA no como un requisito preciso para que la Administración pueda acometer un proyecto, sino como un elemento esencial de dicho procedimiento, y cuya presencia es necesaria a lo largo de toda la actuación administrativa.

4. La participación en la función de policía

Como se ha señalado en otro apartado de este mismo trabajo, la función de tutela o policía que ejerce la Administración con respecto a las actividades particulares que pudieran afectar el entorno, es un cometido tradicional de la Administración ambiental. Ello no obsta para que esta función haya experimentado una evolución en su concepto y una adecuación a las nuevas circunstancias sociales y económicas. La tutela ambiental en cuanto actividad administrativa sigue estructurándose en dos grandes apartados: Por un lado, la Administración ejerce una labor de control, tanto de las nuevas actividades económicas e industriales con efecto potencial sobre el entorno ambiental, como de las actividades e instalaciones ya existentes que continúan funcionando con riesgo de incidir negativamente en el medio natural.

(128) capítulo 4.º del Reglamento, arts. 25 a 30.

En segundo lugar, como consecuencia de la anterior vigilancia, la Administración ambiental utiliza también la facultad de sancionar administrativamente a quienes lleven a cabo una actividad contaminante por encima de lo permitido o a quienes, simplemente, hayan obviado las normas procedimentales que protegen los intereses generales, aunque no se haya registrado aún contaminación o perjuicio alguno para el medio. Vigilancia y sanción son, pues, los dos ejes vertebradores de la función administrativa de policía en relación con el medio ambiente.

Fácilmente puede distinguirse, dentro de esta función tutelar de la Administración, las dos perspectivas posibles de actuación para la protección del medio ambiente. Por una parte, la perspectiva preventiva, cuya importancia en esta materia ya ha sido en varias ocasiones reseñada, se traduce en aspecto controlador o vigilante de la policía ambiental. La sanción, sin embargo, responde a la necesidad de estructurar técnicas reparadoras de los perjuicios, aunque no podemos negar tampoco al aspecto sancionatorio una importante dosis de componente preventivo. En efecto, la sanción sirve también de técnica disuasoria de posibles conductas perjudiciales para el medio. Al mismo tiempo, las sanciones que implican el cierre de una actividad o instalación contaminante, o bien la adecuación de sus condiciones de funcionamiento, suponen, además de un efecto reparador del perjuicio causado hasta el momento, una consecuencia preventiva respecto a los perjuicios que, en caso de no haberse sancionado, habrían seguido produciéndose.

Podríamos pensar que, al ser ésta de la policía ambiental una función de carácter más marcadamente coercitivo, que encierra dentro de sí, incluso, el ejercicio del *ius puniendi* en esta materia, la participación ciudadana puede quedar sensiblemente reducida en relación con los otros campos de intervención administrativa. De todos modos, a pesar de no ser ésta la faceta administrativa que ofrece mayores posibilidades de participación popular, no cabe excluir ésta totalmente, debiendo arbitrarse mecanismos que aseguren un mayor consenso social, particularmente en lo que respecta a la vigilancia o control de las actividades o instala-

ciones de nueva implantación. La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, dentro de la actividad administrativa de la tutela ambiental, ofrece a ésta, en consecuencia, una mayor legitimidad, lo que nos conduce a la misma justificación que de la participación ciudadana en las decisiones administrativas encontrábamos en otros campos de actuación de las administraciones públicas en relación con el medio.

Pero por otro lado, la participación popular en esta función de tutela ambiental encierra otra justificación, cual es la de la necesidad de que, en frecuentes ocasiones, el conjunto social actúe como agente directo de esa vigilancia. Nos encontramos así ante una cotutela ambiental entre la Administración y los ciudadanos, desde el momento en que éstos son reconocidos como legitimados para denunciar cualquier foco real o potencialmente contaminante, o para aportar cualquier nuevo dato o información que pueda incidir en la decisión de autorizar o denegar una concreta actividad.

Esta doble justificación de la participación popular en la tutela ambiental nos conduce a dos instrumentos o mecanismos participativos principales en este sector. En primer lugar, el trámite de la información pública, al igual que sucede en otros campos de la actividad administrativa ambiental, se hace también presente en la función de policía, otorgando a la decisión que finalmente se adopte respecto a determinada autorización o licencia, una legitimación procedente del conjunto social. En segundo lugar, la cotutela ambiental o vigilancia compartida de los perjuicios al entorno se expresa a través del cauce de la denuncia, a disposición de los particulares que deseen ejercitarla. Información pública y denuncia son, en consecuencia, los dos mecanismos fundamentales a estudiar respecto a la participación ciudadana en la función administrativa que venimos llamando de tutela ambiental.

Hoy por hoy, es el de la información pública el instrumento que encierra mayores posibilidades participativas para los ciudadanos. Su vertebración como cauce participativo es bastante sencilla. Casi todos los procedimientos administrativos de otorgamiento de licencias o autorizaciones para la apertura o entra-

da en funcionamiento de una determinada instalación potencialmente contaminante, prevén la existencia de una fase en la que las informaciones pertinentes se pongan a disposición del público, a fin de que éste pueda proceder a realizar las alegaciones, sugerencias o peticiones que estime convenientes. En este sentido, uno de los preceptos de nuestro ordenamiento más representativos es, sin duda el artículo 30 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (129), vigente desde 1962 y que explica en el capítulo primero de su título II el procedimiento para la concesión de licencias. El aludido precepto dispone de la siguiente redacción:

«Recibidos los documentos a que se refiere el artículo anterior, la Alcaldía podrá adoptar las siguientes resoluciones:

1. Denegar la licencia por razones de competencia municipal basadas en la legislación reguladora de la administración local, y ajenas a su posible calificación como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, debiéndose consignar expresamente aquellas razones en la resolución denegatoria.
2. Tramitar el expediente en la forma que se indica a continuación: a) se abrirá información pública, por término de diez días, para que quienes se consideren afectados de algún modo por la actividad que se pretende establecer, puedan hacer las observaciones pertinentes. Se hará, además, notificación personal a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto.(...)» (130)

El establecimiento de este cauce debe ser considerado, en principio, como un dato positivo en función de la participación. Esto no obstante, como sabemos, la virtualidad participativa del trámite de información pública depende en buena manera del espíritu con el que éste sea aplicado y regulado.

En cuanto a su regulación, es importante tener en cuenta el momento del procedimiento en el que se integra esta fase.

(129) Reglamento aprobado en decreto 2.414/61 de 30 de noviembre.

(130) Véase el art. 146 del real decreto 1.471/89 de 1 de diciembre, que aprueba el reglamento para desarrollo y ejecución de la Ley 22/88 de 28 de julio, de Costas.

Dicho momento debe ser en todo caso previo a cualquier toma de decisión al respecto. Por otro lado, para el momento en que se realice la información pública, deben obrar ya en el expediente todos los datos que la Administración estime como necesarios para adoptar posteriormente su decisión. Otro aspecto importante para que la virtualidad de este cauce participativo no se vea resentida, es el de la necesidad de articular un plazo temporal suficiente y adecuado al proyecto a aprobar, para que la ciudadanía disponga de capacidad para formular las sugerencias o iniciativas que puedan surgir.

Reviste también particular importancia el hecho de que el trámite de información pública y las posibilidades que éste encierra, sean conocidos por los ciudadanos. A estos efectos, es positivo el mecanismo de la notificación personal previsto en el artículo anteriormente citado, con respecto a los «vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto». En relación con la interpretación de esta expresión, el Tribunal Supremo ha afirmado que «el concepto de vecino inmediato a que se refiere el Reglamento de Actividades Molestas no se puede entender en el sentido de vecindad según el Reglamento de Población y Demarcación territorial, sino como una simple vecindad física o proximidad» (131).

Sería interesante y destacable que este modo de notificación personal de la apertura del trámite de información pública a aquellos que ostentan un interés más fuertemente afectado, se extendiera a todas las normas que regulan el otorgamiento y concesión de las licencias y autorizaciones para actividades afectantes al entorno natural y que, por otra parte, se entendiera como defecto esencial del procedimiento la eliminación o inobservancia de esta notificación personal, al contrario del criterio operante en la actualidad (132).

Respecto a la puesta en práctica de este trámite de información pública, resultaría necesario que la administración competente lo afrontara con un verdadero espíritu de fomentar la parti-

(131) sentencia de 16 de junio de 1978.

(132) MARTIN MATEO, *Tratado de Derecho ambiental*, p. 363

cipación ciudadana en relación, precisamente, con la materia ambiental, que por sus características, precisa ser objeto de un debate público y participado. Para ello, nuevamente es necesario aludir a la discrecionalidad que posee la Administración para responder a las sugerencias y propuestas hechas por los particulares. El mantenimiento de una normativa que no obligue al sujeto público a contestar directamente sobre los aspectos ambientales de la decisión, se traduce, a la postre, en una ausencia de debate ambiental sobre el caso concreto de que se trata. Esto genera el que se reduzca ostensiblemente la dosis de legitimidad que este cauce de participación ciudadana se propone otorgar a la decisión finalmente adoptada y, por otra parte, sirve de factor disuasorio para la participación de todo aquel ciudadano que, aunque interesado, no ostente la titularidad de un interés directamente afectado por el proyecto. En conclusión, se hace también necesario respecto a la función administrativa de policía, el que el trámite de información pública contenga la obligación para la Administración de centrar la motivación de su decisión final precisamente en los aspectos ambientales, ya que, de lo contrario, en la práctica, este mecanismo de entrada de la opinión de aquellos que se sientan afectados por el proyecto, se ve ostensiblemente recortado (133).

Introduciendo el espíritu participativo adecuado, el trámite de la información pública puede resultar un instrumento muy válido, no sólo para legitimar la decisión final que adopte la administración correspondiente, sino también para asegurar la eficacia de dicha decisión. En este sentido, Martínez Martín subraya la importancia de este trámite respecto a la actividad administrativa controladora: «Un incremento de la eficacia de los controles iniciales puede producirse, además de por esa fórmula de estudios de impacto, por un cambio radical en los trámites administrativos de la información pública previstos en nuestra legislación para múltiples supuestos de autorizaciones y concesiones relacionadas con el medio ambiente. Se trata de modificar la tramitación administrativa introduciendo, por la

(133) ALONSO GARCIA. La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. En *REDA* n.º 61, 1989.

información pública, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. La renovación de la fórmula de la información pública introduce en el control inicial administrativo un auténtico control social que puede ser de extraordinaria eficacia en las actividades potencialmente contaminadoras, para las que se haya desarrollado cierto grado de conciencia popular» (134).

Sin embargo, este trámite de información pública, aun con las medidas correctoras que aquí se proponen, sólo da entrada a la participación popular respecto al cometido de concesión o denegación de licencias y autorizaciones por parte de la Administración para la apertura o puesta en funcionamiento de las actividades potencialmente contaminantes. Es decir, se ciñe la integración de la opinión ciudadana a la fase inicial de los controles ambientales. Pero la función de tutela ambiental se extiende igualmente; y no con menor importancia, a la vigilancia permanente de las instalaciones o industrias que obtuvieron en su momento el permiso correspondiente para su entrada en funcionamiento.

Con relación a este segundo gran momento de la tutela administrativa ambiental, las posibilidades participativas son sensiblemente menores, reduciéndose casi exclusivamente, a la vaga opción de la presentación de denuncias por parte del público. Por ello, parece sumamente conveniente exhortar a las administraciones públicas para que se articulen fórmulas imaginativas que posibiliten una extensión en el tiempo del trámite de información pública, que en la actualidad se ciñe exclusivamente a la obtención o renovación de permisos iniciales. De este modo, podría resultar una solución interesante la de arbitrar la apertura de plazos de información pública, o por mejor decir, de alegaciones públicas, con una regularidad aceptable y dispuesta en virtud del tipo de instalación de que se trate. No se trataría en estos casos de colaborar con la Administración en un procedimiento de concesión o renovación de una licencia, sino una forma de coparticipar en la vigilancia ambiental permanente. Para que la virtualidad de este trámite fuera la adecuada, los

(134) MARTINEZ MARTIN, Las funciones de las Administraciones públicas en el medio ambiente: intento de sistematización, p. 313.

particulares podrían, teniendo a su alcance la información completa remitida por la Administración acerca de la instalación concreta de que se trate, formular todo tipo de iniciativas y sugerencias de orden ambiental, y el ente administrativo competente vendría obligado precisamente a responder motivadamente, ya sea en conjunto o individualmente, a dichas alegaciones. Esta facultad se extendería a todos aquellos ciudadanos que se consideren simplemente interesados. En caso de estimarlo pertinente, en función de las propuestas hechas por los ciudadanos, la Administración podría tomar al efecto las decisiones pertinentes. Este sistema de apertura periódica de un plazo para informar al público y para que éste entable diálogo con la Administración, además de estructurar un cauce sensato de debate ambiental, facilitaría la participación y la eficacia en la función de tutela ambiental permanente.

Como hemos señalado con anterioridad, el segundo instrumento de participación del que disponen los particulares en la función administrativa de policía ambiental es el de la denuncia. En efecto, los ciudadanos disponen de la posibilidad de denunciar aquellos hechos que estimen lesivos para su interés directo o para intereses de carácter colectivo o general. Con esta técnica se instaura una suerte de cotutela ambiental entre la Administración y los particulares, que busca asegurar la eficacia del control sobre los actos perjudiciales para el entorno. Sin embargo, el ejercicio de esta cotutela ambiental es, hoy por hoy, bastante desequilibrado en perjuicio del ciudadano, siendo la denuncia, por lo general, un mecanismo de escasa virtualidad participativa. Para corroborar esta afirmación crítica sobre el instrumento de la denuncia en la materia ambiental, baste hacer referencia a una cita del profesor Sánchez Morón, que señala tajantemente la pobreza actual de esta vía: «Si el ciudadano encuentra pocos cauces de participación en la adopción de medidas generales sobre el medio ambiente, tampoco son muchos los que se le ofrecen en la elaboración de decisiones concretas. En caso de que se produzca una actuación contaminante ilegal que haya de ser corregida y, en su caso, sancionada por la Administración, el ciudadano tiene la posibilidad de denunciar el hecho. Pero, presentada la denuncia, su relación con quien ha de decidir suele

finalizar. Si el particular es titular de un derecho o interés concreto lesionado por el hecho contaminante, puede que se considere formalmente como interesado en el procedimiento y que se le notifiquen las actuaciones. (...) Si quien denuncia lo hace tan solo como vecino de un barrio o localidad expuesto, como los demás, a los efectos nocivos de las emisiones contaminantes, o bien como simple ciudadano preocupado, por el deterioro ambiental, ni siquiera tiene derecho a saber lo que ocurre tras la presentación de la denuncia. No es extraño, pues, que la burocracia sea considerada como un muro de silencio en el que rebotan las preguntas y requerimientos del ciudadano» (135).

En efecto, el cauce de la denuncia plantea diferentes interrogantes, que en la práctica administrativa casi siempre se cierran con una respuesta negativa. En primer lugar, es necesario aclarar si la presentación de una denuncia por parte de un particular, obliga de por sí a la Administración a movilizarse y a abrir un periodo de instrucción que pudiera desembocar, en su caso, en un expediente sancionatorio. En segundo lugar, es también necesario precisar si el denunciante puede o no tener acceso a dicha instrucción y si se le debe poner al corriente de las actuaciones que al efecto se vayan realizando.

Antes de nada es preciso señalar que, en materia ambiental, cualquier particular está facultado para la presentación de una denuncia. Ello puede realizarse en defensa de un interés directo y concreto, o bien en defensa de un interés difuso a la protección del medio ambiente. Determinadas leyes sectoriales en relación con el cuidado del entorno fomentan y amparan la presentación de denuncias por parte de los particulares, en estrecha relación con la admisión de la llamada acción pública (136). En ocasiones, se llega a la previsión de restitución a los particulares de los gastos en que éstos hubieran incurrido para la presentación de la denuncia, siempre que dichas expensas se encuentren debidamente justificadas.

(135) SANCHEZ MORÓN, La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente, p. 171.

(136) Véase, por ejemplo, el art. 109 de la Ley 22/88, de Costas.

Ahora bien, ha de analizarse si la mera presentación de una denuncia obliga a la Administración a ponerse en funcionamiento e investigar la oportunidad o no de aquélla. Por una parte, parece obligado decantarse hacia una respuesta positiva, de modo que la facultad de presentar denuncias no quede establecida como instrumento vacío e irrelevante para la Administración. De otro lado, parece razonado que se prevean una serie de cautelas en orden a evitar que se ponga en marcha de modo innecesario la maquinaria administrativa, lo cual podría ser perjudicial para el propio fin de la tutela ambiental, que debe en todo caso incidir mínimamente en las actividades controladas. Teniendo en cuenta que, en el campo de la materia ambiental, la denuncia se perfila como una figura facultativa (137), sería interesante recalcar la necesidad de que las cautelas que se adopten no disuadan a los ciudadanos de su presentación.

En primer lugar, hay que defender que, si quien denuncia, lo hace alegando un interés directo y concreto que ha resultado lesionado, ningún freno o condición cabe imponer a dicho trámite. La apertura de la instrucción por parte de la Administración ha de ser lo más ágil posible, ya que ésta debe guiarse más por el afán de evitar la continuación del presunto daño que de reparar el ya causado. El particular denunciante, en tal caso, debe ser considerado como parte en el procedimiento, de acuerdo con el artículo 23 a) de la Ley de Procedimiento Administrativo (138) y, por tanto, deberá ser informado de la marcha del mismo (139) y notificado de todas las resoluciones que afecten a su interés (140). Por supuesto, el denunciante deberá ser oído en el transcurso del procedimiento (141).

Para el supuesto de que el denunciante no sea titular de un interés lesionado directo y concreto, lo que sería el caso más

(137) y diferente, por tanto, de la denuncia-deber, presente, por ejemplo, en el art. 259 de la LECr.

(138) art. 23: «Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: a) quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos».

(139) art. 62 de la LPA.

(140) art. 79 de la LPA.

(141) art. 91 de la LPA.

auténtico de participación popular a través de este mecanismo, las apoyaturas legales se difuminan. La práctica administrativa nos indica que, generalmente, la presentación de una denuncia por un particular en este caso no es motivo suficiente para obligar a la Administración a iniciar una investigación tendente a clarificar si la interposición de la denuncia estaba o no justificada. Por otro lado, cuando la Administración comienza la instrucción a raíz de una denuncia privada, el denunciante pierde, en la mayoría de los casos, conexión con el ente público actuante, no teniendo acceso a la información sobre el desarrollo del procedimiento. Esta situación, que no tiene aún una clara contestación legal, es, sin embargo, difícilmente compatible con el espíritu y la letra de la Constitución de 1978, así como con la normativa comunitaria (142), que fomentan precisamente la participación real de los ciudadanos en temas de intereses colectivos o difusos, de los que el medio ambiente es un ejemplo prototípico.

Por lo que se refiere al primero de los problemas planteados, esto es, el de saber si la mera interposición de una denuncia puede dar lugar a la obligación administrativa de iniciar una investigación, cabe decir que, pese a que hoy día en la práctica no sucede así, sería deseable que ello se estableciera como un principio general de actuación administrativa. Para matizar y prevenir las posibles disfunciones que podría generar este principio aplicado sin cautela alguna, puede acudir-se a una figura ya existente en nuestro ordenamiento, cual es la de la obligación de prestación de caución para la presentación de la denuncia (143). Esto, sin embargo, debe regularse con sumo cuidado. La finalidad de la caución sería, en efecto, la reparación de los eventuales perjuicios que pudieran causarse en virtud de una denuncia improcedente. Pero una segunda función sería la de servir de disuasión a la presentación de denuncias infundadas o temerarias. En contrapartida, la Administración vendría obligada a iniciar un proceso instructor cada vez que un particular, que no es

(142) Por ejemplo, véase la Directiva de 7 de junio de 1990, de la que hablamos en otro apartado.

(143) GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 1989, 2.ª edic., tomo 2, p. 84.

titular de un interés directamente afectado, interpone una denuncia acompañada de la correspondiente caución, con lo que la virtualidad de este trámite participativo quedaría en mayor medida asegurada. La caución necesaria debe ser, claro está, adecuada no sólo a la hipotética reparación de perjuicios que la denuncia podría suponer sino también a las posibilidades del denunciante, lo que exige cierto margen de flexibilidad en su fijación.

Es claro, por otra parte, que la sola necesidad de prestar esta caución podría suponer un obstáculo a la presentación de denuncias por parte de personas o colectivos temerosos de ver denegadas sus alegaciones. Por ello, sería necesario dejar claro el principio de que la conclusión del expediente sin una sanción y, por tanto, la inoportunidad de la denuncia, no implican forzosamente la no devolución de la caución al denunciante. Antes al contrario, ello sólo debería producirse para el caso de manifiesta temeridad o mala fe en el denunciante, siendo el principio general el de presunción de la buena fe en quien interpuso la denuncia. Solamente así, la denuncia-facultad supondría un verdadero cauce participativo cuando ésta se interpone por parte de sujetos privados no titulares de intereses lesionados directos, que buscan proteger el interés colectivo de consecución de un medio ambiente adecuado. Este sistema propuesto, finalmente, fomentaría la participación en la función de tutela, sobre todo a nivel de colectivos y asociaciones que, ya constituidas o expresamente dedicadas a la defensa del entorno, colaborarían de modo eficaz en la función de policía ambiental, pudiendo cubrir, según sus posibilidades y medio, una buena parte la labor investigadora que ahora descansa exclusivamente en el aparato administrativo (144).

En resumen, podemos decir que, respecto a los particulares directamente afectados por una actividad contaminante, ningún problema legal existe para afirmar que su denuncia incoa un expediente administrativo (145), en el que son ver-

(144) Véase una interesante reseña en MARTIN MATEO, *Tratado de Derecho ambiental*, p. 159.

(145) art. 68 de la LPA.

dadera parte interesada, con los derechos inherentes a tal condición. En relación con los demás particulares denunciante, sería deseable, en virtud de la materia a la que nos referimos y de la voluntad participativa que se plasma en el texto constitucional (146), que se regulara como definitiva la obligación de la Administración de movilizarse a partir de la denuncia llevada a cabo de acuerdo con las cautelas concretas que se estimen pertinentes.

El segundo gran aspecto que debe preocuparnos de cara a la virtualidad del trámite de la denuncia como mecanismo participativo, es el de la posibilidad o no que tiene el denunciante de acceder en cualquier momento a conocer la situación y el contenido del procedimiento a que se ha dado lugar.

Respecto a la denuncia presentada en virtud de un interés directo y concreto, ya ha quedado señalado que debe considerarse como la incoación de un procedimiento administrativo en regla en el que el denunciante es sujeto interesado. Por tanto, es de aplicación en este supuesto lo establecido en el artículo 62 de la ley procedimental:

«Los interesados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información de las oficinas correspondientes».

Para el resto de las denuncias, parece en principio lógico que el denunciante, máxime si ha tenido que prestar una caución para interponer la denuncia, pueda conocer en cualquier momento la situación del expediente, y ello en función del principio de publicidad, que debe informar la práctica administrativa, por encima del principio de secreto, puramente excepcional. A este argumento hay que sumar la clara voluntad de la Constitución de facilitar y regular generosamente el acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos (147), lo cual tiene

(146) que establece el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad como un deber fundamentado en la indispensable solidaridad colectiva.

(147) art. 105 b) de la Constitución.

mayor solidez para el caso de que los particulares en cuestión hayan presentado previamente una denuncia.

A pesar de ello, la práctica administrativa es, en ocasiones, muy distinta, bien porque se interrumpa bruscamente la relación entre el denunciante y la Administración, o bien porque ésta amplíe la interpretación de los límites del derecho de acceso a los documentos administrativos. Adoptando en principio, por los argumentos anteriormente expuestos, una postura netamente favorable al derecho de información sobre los expedientes administrativos que asiste a todo denunciante, el tema debe ser englobado en la cuestión más general acerca de la participación ciudadana en la materia ambiental, a través del acceso a los archivos y registros administrativos que versen sobre el mismo sector.

5. La participación en la gestión de bienes y servicios ambientales

La labor de las administraciones públicas sobre el medio ambiente no se reduce a la elaboración de disposiciones reguladoras o planificadoras y de actos ocasionales no normativos. Al contrario, puede afirmarse que hoy en día es precisamente la Administración el principal sujeto que se relaciona fluidamente con el medio, y lo es, en gran parte, en función de su responsabilidad gestora de muchos de los bienes y servicios de carácter ambiental. No en vano, el Estado es un gran propietario de espacios y elementos que son objeto directo de la regulación y actuación administrativa, y que precisan también, por tanto, de una gestión pública que atienda prioritariamente el interés general de protección del entorno, establecido en la Constitución.

Como puede fácilmente comprenderse, debiera ser éste otro campo abonado para procurar la integración de la opinión, cualificada o no, de los ciudadanos. Esta posible participación en la gestión de bienes y servicios ambientales no se explica tanto por la idea de legitimar una política, por cuanto ésta ha de encontrar su apoyo en una regulación previa correctamente establecida y debidamente participada. Sí pueden ser más adecuadas al respecto otras dos justificaciones de esta demanda de

participación popular en este campo. Por una parte, la necesidad de integrar al menos la opinión de los sujetos más directamente afectados por dicha gestión en un ámbito concreto, se explica nuevamente por la difícil reversibilidad de los perjuicios ambientales y por la necesidad de una cautela previa en la gestión por parte de una Administración llamada a ser renovada total o parcialmente en un plazo de tiempo determinado, frente a una población afectada que está asentada en el espacio de modo más permanente. Por otro lado, los aspectos gestores de los bienes y servicios que presta la Administración en relación con el ambiente, encierran una dosis elevada de contenidos técnicos, lo que justifica la inclusión de particulares cualificados en la materia, que acompañen a la Administración ambiental competente, ya sea de modo vinculante o con carácter meramente consultivo, en la puesta en práctica de su política sobre el entorno. La incorporación de técnicos o expertos ajenos al aparato administrativo en el desarrollo de la gestión ambiental puede tener carácter ocasional o permanente, y en muchas ocasiones puede significar una notable racionalización de los medios, tanto económicos como humanos, empleados por la Administración convencional.

A) La participación en la gestión de espacios naturales protegidos

De las ideas precedentes puede deducirse la consecuencia de que la gestión de bienes y servicios ambientales resulta ser un campo especialmente propicio para la entrada en él de la participación popular de carácter orgánico, sin perjuicio de la existencia de fórmulas o mecanismos integradores cuyo encaje deba realizarse más bien en el ámbito de la participación funcional.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, ha de resaltarse que nuestro ordenamiento ha incorporado efectivamente técnicas de participación orgánica en el campo de la gestión de bienes ambientales. Concretamente, el mecanismo participativo que debe recabar nuestra atención en relación con este sector de la actividad administrativa es el de la incorporación de sujetos particulares a determinados órganos de gestión de espacios

ambientales especialmente protegidos por su riqueza natural y su contribución a la calidad de vida de los ciudadanos.

En efecto, nuestro ordenamiento ha previsto, lentamente desde los inicios de siglo (148), pero fundamentalmente a partir de los años 70, la delimitación de espacios naturales que por su interés ambiental o estético merecen ser especialmente protegidos. Dentro de la legislación reguladora de la creación y administración de estos espacios privilegiados, ha sido recogida la participación ciudadana como un elemento más de la misma.

En este sentido, la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 (149), hoy derogada, intuyó la necesidad de que se produjera esta participación popular en la composición de los órganos gestores, patronato o junta, que se preveía establecer en cada espacio natural protegido, delegando el resultado concreto de aquélla en las normas reglamentarias correspondientes a la creación de los mismos (150). El reglamento de esta ley (151), por su parte, concretó algunos extremos acerca de los órganos gestores previstos, particularmente en lo que se refiere a composición de las juntas rectoras de los parques naturales, al nombramiento de los vocales de las mismas, así como a las funciones reservadas a dichas juntas. En este último sentido, el reglamento otorgaba a las juntas las funciones de conservación del parque, ejecución y mejora de los accesos, gestión de los medios económicos, defensa del parque frente a los visitantes, información al Instituto para la Conservación de la Naturaleza respecto a los planes que pretendieran ser realizados en el espacio del parque y otras que pudieran resultar beneficiosas para el

(148) El Parque Natural de Covadonga tiene sus orígenes en la segunda década de nuestro siglo.

(149) Ley 15/75 de 2 de mayo.

(150) art. 10 de la Ley 15/75: «Para colaborar con el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza en las funciones que le atribuye esta ley se constituirá un Patronato o Junta para cada espacio natural protegido. Su composición, cometido y funcionamiento se especificará en el Reglamento correspondiente, y habrán de formar parte de los mismos representantes de las Corporaciones locales y de todos los titulares de los diferentes derechos afectados, elegidos éstos entre ellos en el seno de la organización sindical».

(151) decreto de 4 de marzo de 1977.

mismo (152). Como puede verse, la junta se instaura como un verdadero órgano de gestión con amplias facultades, lo que resalta aún más la importancia de estructurar en ella una representación adecuada de los intereses particulares afectados de modo directo o indirecto.

Al amparo de esta normativa se han ido sucediendo disposiciones específicas creando y regulando la gestión de los diferentes espacios naturales protegidos (153). Todos ellos abren la posibilidad de participación popular por la vía de la incorporación de personas o colectivos en los órganos gestores de cada espacio. La naturaleza de estas normas ha sido señalada en más de una ocasión por el Tribunal Supremo, quien desmiente su carácter de disposición general:

«...partiendo como dato, de la naturaleza jurídica atribuible a la declaración de voluntad administrativa que forma el contenido del Real Decreto (154) impugnado no puede hablarse, en sentido propio, de una disposición general, ya que simplemente se trata de una declaración concreta atribuida *ex lege* al Consejo de Ministros y que en su forma de manifestación ha de revestir la forma de Decreto» (155) (156)

(152) art. 12 d) del Reglamento y art. 11.2.

(153) Como muestra de estas disposiciones, entresacamos las siguientes normas: Ley 91/78 de 28 de diciembre, que dispone el régimen jurídico del parque Natural de Doñana; Ley catalana 7/80 de 30 de marzo, que regula el Parque Nacional de Aiguestortes y el lago san Mauricio (Lleida); Real Decreto 3058/82 de 15 de octubre, que crea el Parque Natural de las Dunas de Corralejo o Isla de Lobos (Fuerteventura); Real Decreto de 17 de octubre de 1980, que regula el parque Natural de las Islas Cíes (Pontevedra); Ley 25/80 de 3 de mayo, que dispone el régimen jurídico del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel (Ciudad Real); Real Decreto 1927/79 de 4 de abril, sobre declaración del parque Natural de Montfragüe (Cáceres).

(154) El Tribunal hace referencia al Real Decreto 1927/79 de 4 de abril, sobre declaración del Parque Natural de Montfragüe, en relación con el art. 5 de la Ley 15/75.

(155) sentencia de 6 de julio de 1982 (Ar. 5.349)

(156) En el mismo sentido, sentencia de 29 de octubre de 1976 (Ar. 5.824) y de 24 de setiembre de 1980 (Ar. 3.449).

Como ejemplo más representativo de este grupo de disposiciones, nos valdremos de la Ley de 28 de diciembre de 1978, cuya finalidad es el establecimiento de un régimen jurídico especial para el Parque Nacional de Doñana. Es el extenso artículo 5 el que regula específicamente la composición, funcionamiento y cometido del Patronato que gestiona este Parque. El tenor literal de este precepto es el siguiente:

«El Patronato del Parque Nacional de Doñana, a que se refiere la Ley de espacios Naturales protegidos, estará adscrito a efectos administrativos al Ministerio de Agricultura y compuesto por los siguientes miembros:

- Un representante de cada uno de los Departamentos de Presidencia del Gobierno, Hacienda, Educación y Ciencia, Agricultura, Obras Públicas y Urbanismo, Comercio y Turismo, Industria y Energía, Cultura y Transportes y Comunicaciones.
- Un representante de la Junta de Andalucía.
- El Director-Conservador del Parque Nacional.
- Un representante de cada una de las Diputaciones Provinciales de Sevilla y Huelva.
- Un representante designado por cada uno de los Ayuntamientos de Hinojos, Almonte, Aznalcázar, Puebla del río y Sanlúcar de Barrameda.
- Un representante de cada una de las Cámaras Agrarias Provinciales de Sevilla y Huelva.
- Un representante de los propietarios de los predios existentes en el Parque Nacional, designado entre ellos mismos.
- Un representante del Instituto geológico y Minero de España.
- Un representante de la Comisaría de Aguas del Guadalquivir.

- Un representante de las Universidades de Andalucía, designado conjuntamente por los rectores de las mismas.
- Los antiguos Conservadores del parque nacional y Directores de la Reserva biológica.
- El Director de la Estación Biológica de Doñana.
- Un representante de Asociaciones conservacionistas que sean propietarios de terrenos en el Parque.
- Dos representantes de Asociaciones -una de ellas de Andalucía- elegidos por ellas mismas de entre las que por sus Estatutos se dediquen a la conservación de la Naturaleza.
- Un representante de la guardería del Parque.
- Uno de libre designación por el Ministro de Agricultura. El Patronato tendrá su sede en la provincia de Huelva. El presidente será designado por el Gobierno de entre los miembros del Patronato. Dependiente del Patronato existirá una Comisión Permanente cuyo presidente será el de aquél y que estará compuesta por los siguientes miembros: los representantes de los ministerios de Obras Públicas y Urbanismo,

Agricultura y Educación y Ciencia, el representante de la Junta de Andalucía, un representante de los Ayuntamientos de la provincia de Sevilla, un representante de los Ayuntamientos de Huelva, un representante de las Sociedades conservacionistas, el Conservador del Parque y el Director de la Estación Biológica.(...)>

En consonancia con lo anteriormente expuesto, cabe resaltar, en primer lugar, las sólidas competencias y funciones atribuidas al Patronato en el apartado tercero del mismo precepto, aunque su alcance sin embargo no quede definitivamente establecido, lo que refuerza su configuración como órgano gestor del parque, al tiempo que resalta la importancia que, desde nuestro punto de vista, tiene el acceso al mismo de particulares y colectivos en mayor o menor medida interesados.

Por lo que respecta a la composición del Patronato, cabe señalar, ante todo, que se aprecia una notable heterogeneidad en la misma, lo cual, por un lado, evita seguramente la formación de bloques consolidados que pudieran copar su mayoría y, por otra parte, redundando en un excesivo volumen de este órgano, lo que lleva a la necesidad de regular la existencia de una comisión permanente en su seno, cuya composición, por contra, sí adolece de un excesivo peso en favor de los representantes de la Administración pública. Existe el peligro, en consecuencia, de que las funciones y labores que competen al Patronato, en el cual se articula una participación aceptable, sean en la práctica ejercidas desde la Comisión Permanente del mismo, desvirtuándose así el factor participativo reseñado.

En cuanto a los concretos miembros del Patronato, cabe distinguir, por una parte, entre aquéllos que proceden directamente de la Administración, ya sea local, autonómica o estatal, o que ostentan cargos cuyo nombramiento directo se produce también desde las administraciones, y quienes representan intereses privados o difusos desde una posición no pública. Dentro de este segundo grupo, a su vez, podemos hacer una distinción entre quienes acuden en representación y defensa de un interés directamente afectado y aquellos que pretenden ser voz de intereses difusos concernientes a la colectividad en general, desde fuera de la Administración. Entre los primeros, cabe encajar al representante de los propietarios de los predios radicados dentro del parque nacional y el representante de las asociaciones conservacionistas que sean también propietarias de terrenos en el parque. Por su parte, los representantes del mundo universitario, así como de las asociaciones que por sus estatutos se dediquen a la conservación de la Naturaleza, serían englobables en el segundo bloque.

Comparando esta norma jurídica con otras normas paralelas cercanas en el tiempo y coincidentes en el objeto de creación y regulación de espacios naturales protegidos (157), encontramos

(157) Concretamente, con las normas de creación y declaración del régimen jurídico del Parque natural de las Tablas de Daimiel (1980), del Parque Natural de las Dunas de Corralejo (1982) y del parque Natural de las islas Cíes (1980).

una constancia elevada en cuanto a los miembros presentes en el órgano gestor del espacio protegido correspondiente (158). La constancia es más notable en lo que se refiere a los representantes de las diferentes administraciones públicas. Por lo que respecta a los particulares que participan en el patronato o junta respectivos, es permanente la presencia de representantes de los propietarios de los predios integrados en el espacio natural, así como de los representantes de las respectivas universidades. Sin embargo, la redacción de estas normas suele variar al aludir al número de representantes otorgados a las asociaciones que por sus estatutos se dedican a la conservación de la naturaleza (159), e, igualmente, no suele encontrarse la referencia que para el Parque Nacional de Doñana se hace respecto al representante de las asociaciones conservacionistas propietarias de terrenos. Es interesante también señalar que el real decreto regulador del Parque Natural de las Islas Cíes prevé la presencia en la junta rectora de una persona de reconocida competencia en el campo de la conservación de la naturaleza, designada por la propia junta (160).

La citada Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 fue sustituida en 1989 por una nueva norma de rango legal (161). Esta nueva legislación establece la diferenciación de los distintos espacios naturales protegidos y su clasificación en Parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos, en función de los bienes y valores a proteger. Asimismo se distribuyen las competencias que sobre los distintos espacios protegidos corresponden a cada nivel administrativo (162) y se reafirma la

(158) art. 5 del real decreto de 17 de octubre de 1980; art. 8 de la ley 25/80 de 3 de mayo; art. 5 del real decreto de 15 de octubre de 1982.

(159) En efecto, respecto al Parque natural de las Tablas de Daimiel se prevé la presencia de tres representantes de estas asociaciones, debiendo ser elegidos por ellos mismos; uno, de la comarca de Daimiel; otro de ámbito regional y otro de ámbito estatal. Para el Parque de las islas Cíes existe un representante de estas asociaciones en la junta rectora, siendo las asociaciones de ámbito regional o provincial. Finalmente, en el Parque de las Dunas de Corralejo existe un representante en la junta rectora de asociaciones conservacionistas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

(160) art. 5.2 del real decreto de 17 de octubre de 1980.

(161) Ley 4/89 de 27 de marzo.

(162) fundamentalmente, art. 21 de la ley.

legislación anterior en materia de gestión, confirmándose el mismo sistema de instauración de un órgano gestor colaborador:

«Para colaborar en la gestión de los Espacios Naturales Protegidos se podrán constituir, como órganos de participación, Patronatos o Juntas rectoras, cuya composición y funciones se determinarán en sus disposiciones reguladoras» (163).

En fin, la participación ciudadana por la vía de la incorporación de personas o colectivos a los órganos de gestión de determinados espacios ecológicos acotados es un cauce más de integración de los particulares en las labores administrativas sobre el medio ambiente. Constituye, por otro lado, un cauce en cierto sentido peculiar, por articularse en virtud de una participación de carácter orgánico y permanente. Es evidente que, como en parte ya ha sido señalado, este mecanismo previsto en la normativa sobre espacios naturales protegidos encierra riesgos de desvirtualización de la participación, fundamentalmente referidos a la mayoritaria presencia de representantes administrativos, a la dificultad de funcionamiento de sus patronatos o juntas excesivamente amplios y a la falta de concretización en las facultades que realmente corresponden a dichos órganos. No obstante, este instrumento participativo, aunque débil, puede resultar positivo, sobre todo si a través de su buen funcionamiento se produce la expansión de la participación orgánica a otros sectores de la actuación administrativa ambiental (164).

Para finalizar esta referencia a la participación en materia de espacios naturales protegidos, citaremos, como representante de la doctrina, a Sánchez Morón, quien, refiriéndose a este tema, realiza las siguientes consideraciones: «Por tratarse de una esfera de gestión mínima en la que, una vez decidida su creación, el

(163) art. 20 de la Ley 4/89.

(164) Un referente de esta participación orgánica en otros sectores puede asomarse en la composición del Consejo Nacional del Agua, en virtud del art. 17 de la Ley 29/85 de 2 de agosto, de aguas. Este órgano consultivo incorpora representantes de las asociaciones profesionales y económicas más representativas, de ámbito estatal, relacionadas con los distintos usos del agua.

interés específico a tutelar está bastante determinado, no es difícil instrumentar un esquema organizativo que permita una amplia participación en las decisiones e, incluso, erradicar de dicho ámbito el predominio de la burocracia tradicional». El mismo autor, a continuación, realiza la siguiente evaluación de esta posibilidad participativa: «Este esquema organizativo constituye, pues, un paso adelante con respecto a la legislación general sobre Espacios Naturales, pero revela la timidez con que se están abordando los problemas de descentralización y participación que este tipo de gestión reclama» (165).

B) La participación en la prestación de servicios ambientales

La Administración ambiental presta hoy día de modo directo numerosos servicios públicos en áreas de relevancia significativa para el medio. Entre éstas, podemos aludir someramente a la sanidad ambiental, el tratado de residuos urbanos, o la protección de elementos naturales tales como las costas, las aguas continentales o los espacios protegidos.

La prestación de los numerosos servicios ambientales que corresponden a la Administración puede ser significativamente participada, hasta el punto de que sean los propios particulares los que ejerzan en la práctica el servicio cuya titularidad corresponde a los sujetos públicos. Así, es habitual en muchos campos la concesión a determinadas entidades de naturaleza no pública de la prestación de los servicios públicos ambientales. Ello es, sin duda, una fórmula de participación social; si bien, en última instancia, el ente concesionario se reviste para el ejercicio de la concesión de determinadas facultades y potestades de naturaleza administrativa.

Es ésta una vía de participación doblemente limitada. Por una parte, es un mecanismo estricto en su ámbito subjetivo, puesto que sólo pueden optar a él entidades especializadas y que disponen de los medios pertinentes. En segundo lugar, resulta ser una participación, en última instancia, supeditada a la decisión

(165) SANCHEZ MORON. La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente, p. 173.

final de la Administración de conceder la prestación del servicio a un sujeto privado, y a las normas que para dicha prestación establezca la propia administración titular de la competencia.

Con todo, no puede menospreciarse este cauce participativo, ni la función de prestación de servicios ambientales como fuente de nuevas fórmulas de acercamiento a la sociedad en esta problemática. En este sentido se expresa Martínez Martín, quien se refiere a esta función administrativa señalando que «la prestación de servicios, aunque sea una función prototípicamente administrativa, constituye un campo extraordinario de participación social donde las fórmulas asociativas de prestación, financiación o administración predominan mayoritariamente sobre las medidas unilaterales administrativas. En esto la prestación de servicios viene siendo un campo de experimentación de fórmulas de gestión ambiental que se aplicarán posteriormente a otras funciones administrativas» (166).

Un segundo aspecto participativo de importancia, dentro de la función administrativa de prestación de servicios ambientales, lo constituye el del acceso del público a la información sobre el funcionamiento del servicio en cuestión. En este punto resulta irrelevante si la prestación concreta la realiza la administración competente de modo directo o a través de la fórmula de la concesión. Los ciudadanos afectados deben poder optar a una información completa acerca del funcionamiento de un servicio público que tiene relevancia para el entorno. Para legitimar esta posibilidad de acceso popular a dicha información hemos de considerar a los particulares como efectivos usuarios del servicio público ambiental correspondiente. La consideración de los particulares como usuarios abre paso a la aplicación de la legislación aplicable y, en concreto, de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (167). Dicha norma establece como derecho básico de los consumidores y usuarios la información correcta sobre los diferentes productos o servicios, así como

(166) MARTINEZ MARTIN, *Las funciones de las administraciones públicas en el medio ambiente: intento de sistematización*, p. 334.

(167) Ley 26/84. Estatuto vasco del consumidor en Ley 10/81 de 18 de noviembre.

la educación y divulgación, para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute (168). Este derecho a la información sobre la prestación de los servicios públicos ambientales tiene un amplio objeto, que queda reflejado en el contenido del artículo 13.1 de la misma ley:

«Los bienes, productos y, en su caso, los servicios puestos a disposición de los consumidores y usuarios deberán incorporar, llevar consigo o permitir de forma cierta y objetiva una información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales, y al menos sobre las siguientes:

- a) Origen, naturaleza, composición y finalidad.
- b) Aditivos autorizados que, en su caso, lleven incorporados.
- c) Calidad, cantidad, categoría o denominación usual o comercial si la tienen.
- d) Precio completo o presupuesto, en su caso, y condiciones jurídicas y económicas de adquisición o utilización, indicando con claridad y de manera diferenciada el precio del producto o servicio y el importe de los incrementos o descuentos, en su caso, y de los costes adicionales por servicios, accesorios, financiación, aplazamiento o similares.
- e) Fecha de producción o suministro, plazo recomendado para el uso o consumo o fecha de caducidad.
- f) Instrucciones o indicaciones para su correcto uso o consumo, advertencias y riesgos previsibles».

De este modo, con la obligación de la Administración de informar a los ciudadanos usuarios de los servicios públicos ambientales acerca del funcionamiento de éstos, se perfila otro cauce participativo abierto a un amplio colectivo y que puede resultar una eficaz vía de integración entre las actuaciones públicas y la opinión privada en materia de cuidado ambiental.

Por último, para el supuesto de que la administración obligada a la prestación de determinado servicio no lleve éste a

(168) art. 2.1. d)

efecto, el ordenamiento debe prever mecanismos de reacción para los particulares destinatarios e interesados en la efectiva prestación del servicio en cuestión. En efecto, las obligaciones que las normas que reparten las competencias ambientales imputan a las diferentes administraciones de llevar a cabo uno u otro servicio, tienen su elemento correlativo en el derecho de los ciudadanos destinatarios a la prestación del mismo (169). Este derecho puede ser invocado, claro está, en la vía jurisdiccional, ante los tribunales contencioso-administrativos, mientras que para residenciarlo en la vía administrativa, puede hacerse uso del mecanismo del derecho de petición (170).

C) *El acceso a los registros y archivos administrativos*

Queda por analizar una importante faceta que incide directamente sobre la participación ciudadana en las funciones administrativas relacionadas con el medio ambiente. Nos referimos al acceso de los particulares a los archivos, registros o documentos administrativos que se refieran, ya a la prestación de servicios públicos ambientales, ya a la gestión de expedientes administrativos de control o sanción, o bien simplemente a informaciones o datos que obren en poder de la Administración y que ésta utilice en las diferentes labores que le vinculan al medio. De las posibilidades de acceso a dichas informaciones y de la apertura de la Administración a ponerlas a disposición del público dependerá gran parte de la virtualidad de varios de los mecanismos participativos estudiados hasta ahora. La importancia de la cuestión justifica un análisis diferenciado de la misma (171).

(169) Sobre este derecho, QUINTANA LOPEZ. *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*. Madrid, 1987.

(170) LOPERENA ROTA. La protección de la salud y el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. En *Libro homenaje a García de Enterría*. Madrid: Civitas, 1991.

(171) Sobre el tema del acceso de los ciudadanos a la documentación administrativa existen numerosas publicaciones. Pueden citarse, entre ellas, las siguientes: POMED SANCHEZ. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Madrid: INAP, 1989; CRUZ MUNDET. *El derecho de acceso a la documentación pública*.

El tema que nos ocupa en este apartado permanece huérfano de regulación legal, a excepción de lo señalado en la Ley de Procedimiento Administrativo exclusivamente en referencia a los sujetos interesados en un expediente administrativo (172). Por el contrario, la Constitución de 1978 sí hace mención al acceso ciudadano a los registros y archivos administrativos, constitucionalizando así una materia que en ningún otro Estado ha alcanzado el máximo rango normativo. Concretamente, el artículo 105 b) del texto fundamental señala:

«La ley regulará: (...) b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

El presente artículo está encuadrado en el título IV de la Carta Magna, que lleva por título «Del Gobierno y la Administración». Como se ha señalado, la ley que anuncia este precepto no ha visto aún la luz, lo que ayuda sobremanera a avivar la polémica acerca de la aplicación concreta de este acceso ciudadano a la documentación pública.

Bilduma, 2, 1988; ERKOREKA GERVASIO. Aproximación al estudio del régimen jurídico del acceso a los archivos públicos y privados. *Irargi*, 1988; BRAVO PIJOAN. L'information et l'informatique comme instrument au service du perfectionnement démocratique. L'accès aux documents de l'administration publique, 1982; MARC CARRILLO. Los límites a la libertad de prensa en la Constitución española de 1978. En *PPU*, 1987; BERMEJO VERA. El secreto en las administraciones públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del ordenamiento jurídico español. En *REDA*, n.º 57, 1988; CASTELLS ARTECHE. El derecho de acceso a la documentación de la Administración Pública. En *RVAP*, n.º 10, 1984; ALVAREZ RICO. El derecho de acceso a los documentos administrativos. En *DA* n.º 183, 1979; GOMEZ-REINO y CARNOTA. El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales. En *REDA* n.º 8, 1976; PITARCH. Per una Administració transparent. En *AP* n.º 3, 1980; del mismo autor, Legislació sobre el dret d'accés dels ciutadans a la documentació administrativa, en la misma revista; SAINZ MORENO. El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. En *REDA* n.º 24, 1980.

(172) art. 62 de la LPA.

La primera cuestión a la que habremos de responder es la de si existe en la actualidad un derecho de acceso a los registros y archivos administrativos, una vez visto que la ley de desarrollo prevista en la Constitución no se ha dictado y que ninguna otra norma preconstitucional así lo estipula.

En relación directa con esta pregunta se encuentra un pronunciamiento del Tribunal Supremo realizado el 10 de octubre de 1979 (173). El origen del litigio se centra en la denegación por parte de la administración de la puesta a disposición de una asociación de vecinos de determinada documentación referente, fundamentalmente, a una concesión. Una vez en la vía jurisdiccional, la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial correspondiente dio la razón a la asociación vecinal, señalando que para ello no había asidero alguno en la Ley de Procedimiento Administrativo, pero sí en cambio en el artículo 105 b) de la entonces recién aprobada Constitución. La Audiencia territorial estimó que, no estando comprendida la exhibición de los expedientes concesionales en los límites que el artículo citado establece, era procedente dar a conocer el contenido de dichos expedientes a la entidad actora. El Tribunal Supremo, sin embargo, en la sentencia ya citada, casó la decisión de la Audiencia estimando la apelación interpuesta por el abogado del Estado. La argumentación más interesante que ofrece el Tribunal en su fallo es la contenida en el cuarto considerando:

«Tal argumentación no es compartida por esta Sala, porque sin desconocer el superior rango que dentro de la jerarquía normativa tienen los preceptos constitucionales, sin embargo, cuando éstos son declaratorios de principios básicos y la propia norma constitucional expresamente dispone que una ley regule el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, indudablemente se está manifestando, por el propio legislador que para la aplicación de tal principio constitucional se requiere de preceptos complementarios que lo desarrollen y limiten (...). De igual modo puede predicarse del principio de publi-

(173) Ar. 3.369.

dad que consagra el artículo 105 de la Constitución, que exige de una Ley que lo regule, y, mientras ésta no se elabore y publique, no se puede situar a la Administración frente a una laguna legal, para resolver las situaciones jurídicas que se produzcan, pues, la actividad administrativa, ha de estar en todo momento sometida al Ordenamiento Jurídico preestablecido, por lo que mientras esa ley de desarrollo que enuncia el texto constitucional no exista, sigue siendo aplicable la Ley de Pro. Adm. de 1958».

En resumen, el Tribunal Supremo justifica el no acceso a la documentación requerida en la falta de una legislación de desarrollo del principio contenido en el artículo 105 b). Habida cuenta de que hoy sigue sin existir esta legislación, de ser correcta la argumentación del Tribunal, deberíamos concluir negativamente nuestra pregunta acerca del derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros de la Administración.

Sin embargo, esta sentencia ha levantado importantes contestaciones. En efecto, Alonso García (174) resume en cuatro los argumentos principales para desestimar hoy la doctrina sentada por el alto tribunal en 1979. En primer lugar, y en virtud del artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (175), los jueces y tribunales vienen obligados a hacer un esfuerzo por interpretar las normas preconstitucionales a la luz de la Constitución de 1978. Este ejercicio puede también realizarse con la LPA de 1958 que, interpretada conforme a la nueva realidad constitucional, podía haber ejercido el papel de legislación de desarrollo. Este mismo razonamiento es utilizado por Sainz Moreno, quien refiriéndose a lo dispuesto por el Tribunal Supremo señala que «frente a este argumento cabe oponer que la aplicación del artículo 105 b) no exige, en rigor, la modificación de la LPA, pues regula una cuestión distinta, de manera que, a lo sumo, lo único que exigiría para su aplicación es una interpretación constitucional de esa ley, lo cual, no sólo pueden,

(174) ALONSO GARCIA, La participación de los individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España, p.52.

(175) Ley Orgánica 6/85 de 1 de julio.

sino que deben hacerlo los jueces, como de hecho lo están haciendo ya en múltiples ocasiones» (176).

En segundo lugar, la Ley de Patrimonio Histórico (177), con posterioridad a la sentencia antes comentada, ha desarrollado, al menos parcialmente, el artículo 105 b) de la Carta fundamental, estableciendo la garantía del acceso de todos los ciudadanos a los archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal, sin perjuicio de las restricciones que puedan ser establecidas por razones de conservación (178).

El tercer argumento que desmonta hoy la tesis defendida por el Tribunal Supremo procede de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional. En efecto, este órgano ha defendido repetidamente que cuando la Constitución utiliza la expresión *una ley regulará...* no está queriendo diferir en el tiempo la aplicación del derecho en cuestión, sino intentando evitar que la regulación del mismo se realice a través de normas con rango inferior a la ley. El mismo Tribunal señala en uno de sus pronunciamientos:

«Por lo demás debe señalarse que la reserva de ley que afecta en este punto al artículo 105 de la Norma fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los Derechos fundamentales y Libertades públicas hasta el momento en que se dicte una ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata» (179).

Por último, como acertadamente señala Alonso García, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1979 ha recibido una crítica unánime de la doctrina por negar la fuerza normativa de la Constitución. En este sentido, cabe resaltar nuevamente las consideraciones que al efecto hace Sainz Moreno al defender que «no es condición esencial para el

(176) SAINZ MORENO, El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.

(177) Ley 16/85 de 25 de junio.

(178) art. 62 de la Ley de Patrimonio Histórico.

(179) sentencia de 8 de junio de 1981, fdto. jco. 5.º.

ejercicio de este derecho que el legislador lo regule, pues tal regulación no "lo hace posible" sino que, simplemente, lo desarrolla y reglamenta con la finalidad de que su ejercicio sea ordenado, no ponga en peligro la identidad de los documentos, se facilite con entrega de copias, etc. (...). Mientras tal regulación se produce, la Administración deberá adoptar, caso por caso, la decisión que corresponda, dentro de los límites normativos trazados por la Constitución y por las demás normas del ordenamiento vigente que no anulen el contenido esencial de este precepto» (180).

Como conclusión clara de lo referido hasta el momento, hemos de señalar, en consecuencia, que no es preciso el dictado de una ley de desarrollo para que el acceso a la documentación administrativa, eventualmente sobre la materia ambiental, sea plenamente defendible en virtud de su proclamación constitucional.

Como se ha señalado anteriormente, la Constitución española de 1978 es la única que recoge en su texto una referencia al tema de la accesibilidad a los archivos y registros de la Administración. Esto no obstante, otros países han regulado esta materia de modo ejemplar, siendo los casos de Suecia, Francia y Estados Unidos los más aludidos en los tratados.

El principio de transparencia de la Administración goza de una larga tradición en los países escandinavos. Concretamente es en Suecia, donde se produce la primera norma que versa sobre la materia, la Ley de Prensa de 1766. Hoy día, la regulación sueca sobre acceso a la documentación pública se recoge en la Ley de Prensa de 5 de abril de 1949. En ella se proclama el derecho de todo ciudadano al libre acceso a los documentos oficiales (181), a la vez que se define de modo amplio y generoso esta última expresión.

«Siguiendo el ejemplo sueco, Finlandia en 1952 y Noruega y Dinamarca en 1971 establecen también, en

(180) SAINZ MORENO, El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, p. 122.

(181) art. 1 del capítulo 2.

términos bastante similares el principio de publicidad administrativa, cuyos efectos beneficiosos parecen hoy indiscutibles» (182).

En los Estados Unidos de América, el derecho de libre acceso a los documentos públicos viene establecido en la Free Information Act de 4 de julio de 1966. Francia, por su parte, regula la materia en la Ley de 17 de julio de 1978 (183) (184). El artículo 2 de la norma francesa proclama:

«A reserva de las disposiciones del artículo 6, los documentos administrativos son, de pleno derecho, comunicables a las personas que así lo soliciten, tanto si emanan de las Administraciones del estado, como de colectividades territoriales, de establecimientos públicos o de organismos, incluso de derecho privado, encargados de la gestión de un servicio público».

Para vigilar por el cumplimiento de lo establecido en la ley, el artículo 5 de la norma francesa prevé la constitución de una Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos, cuya composición y funcionamiento se regulan por decreto de 6 de diciembre de 1978 (185).

Finalmente, la república italiana posee en la materia una reciente ley de 7 de agosto de 1990 (186), que regula el acceso a los documentos administrativos junto a nuevas normas de procedimiento administrativo. El capítulo relevante a estos efectos

(182) GOMEZ REINO y CARNOTA, El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales.

(183) Ley n.º 78-753 de 17 de julio de 1978.

(184) En torno a la legislación francesa de acceso a archivos y registros administrativos, pueden leerse comentarios en LECOCO, Pierre. L'accès des administrés à l'administration ou des rapports de l'administration avec ses usagers, *Revue française d'Administration Publique*, n.º 126, 1983; LASERRE, Bruno. Accès du public aux documents administratifs, *Droit administratif*, n.º 7-8, 1983; MAISL, Herbert, *Novelle liberté publique: la liberté d'accès aux documents administratifs*, 1981.

(185) decreto n.º 78-1.136, de 6 de diciembre.

(186) Comentario y traducción de la misma por FANLO LORAS, en *RAP* n.º 124, 1991.

es el quinto, que comienza precisamente con el reconocimiento expreso del derecho de acceso:

- «1. Al objeto de garantizar la transparencia de la actividad administrativa y de fomentar su ejercicio imparcial, se reconoce, a cualquiera que tenga interés en la tutela de situaciones jurídicamente relevantes, el derecho de acceso a los documentos administrativos, según las modalidades establecidas en la presente ley.
2. Se considera documento administrativo toda representación gráfica, fotocinematográfica, electromagnética o de cualquier otra especie del contenido de los actos, incluso internos, producidos por la Administración Pública o, en todo caso, utilizados al objeto de la actividad administrativa» (187).

Las excepciones que se establecen respecto al derecho de acceso coinciden básicamente con las dispuestas en las leyes francesa o estadounidense, y se refieren a materias de seguridad nacional, orden público o intimidad de las personas, fundamentalmente.

La norma italiana extiende el derecho de acceso a la Administración del Estado, los organismos autónomos, los entes públicos y los concesionarios de servicios públicos (188). El rechazo, el aplazamiento y la limitación del acceso se admiten sólo en los supuestos y con los límites establecidos taxativamente en el artículo 24, y deberán motivarse en todo caso (189). Siguiendo el ejemplo francés, la ley transalpina crea también una Comisión para el Acceso a los Documentos Administrativos que velará por la correcta aplicación del principio de plena publicidad de la Administración pública (190).

En fin, cualquiera de estas normas de Derecho comparado aquí citadas, puede resultar un modelo válido para que a nivel

(187) art. 22.

(188) art. 23.

(189) art. 25 *in fine*.

(190) art. 27.

estatal (y autonómico) se proceda al desarrollo definitivo del artículo 105 b) de la Constitución, ayudando a precisar así su virtualidad concreta en nuestro ordenamiento (191).

No resulta necesario señalar que si el derecho de acceso a los documentos administrativos constituye un elemento participativo importante respecto a cualquier materia, en la problemática ambiental dicha importancia se acentúa. No en vano, la obtención por parte de los ciudadanos de la información ambiental que obra en manos de la Administración es en muchos casos un requisito previo para que el ejercicio de otros cauces participativos resulte realmente eficaz. Efectivamente, el derecho a la participación, tan fundamental en el campo de los intereses difusos, como es el caso de la materia que nos ocupa, implica necesariamente un previo derecho a la información. Esta información es, pues, la base de una participación responsable en las labores públicas en relación con el medio.

Esta idea de la necesidad de una amplia información en materia de medio ambiente por parte de las administraciones públicas competentes hacia los ciudadanos está también presente en el ámbito europeo y ha cuajado recientemente en una Directiva del Consejo de Ministros, cuyo período de recepción por los Estados miembros de las Comunidades aún no ha finalizado (192). Nos estamos refiriendo a la Directiva del Consejo de 7 de junio de 1990, titulada «Sobre el acceso a la información en materia de medio ambiente» (193). Esta norma se enmarca dentro del Programa de medio ambiente de la Comunidad Europea para el quinquenio 1987-92 y descansa sobre la convicción de que el acceso a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas mejorará la protección global del entorno. Por otra parte, la Directiva ejerce tam-

(191) En relación con el derecho comparado sobre el acceso a la documentación administrativa, pueden verse, entre otros, CRUZ MUNDET, El derecho de acceso a la documentación pública, p. 113 y ss.; GOMEZ REINO y CARNOTA, El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales, p. 121 y ss.; PITARCH, Per una Administració transparent, p. 170 y ss.

(192) Concretamente, se extiende hasta el 31 de diciembre de 1992.

(193) Directiva 90/313/CEE.

bién una necesaria labor de homogeneización de las legislaciones de los diferentes Estados miembros, viéndose algunos de éstos obligados a incorporar así una generosa normativa de acceso a los registros y archivos públicos de la que anteriormente no disponían.

La Directiva a la que estamos haciendo referencia comienza sentando su objetivo de garantizar la libertad de acceso y la difusión de la información sobre el medio que esté en poder de las autoridades, reconociendo, a estos efectos, un concepto amplio de la expresión *información sobre el medio ambiente*. Se señalan asimismo los casos en los que se entiende que la información puede ser denegada, ayudando así a tasar estos supuestos, cuya interpretación extensiva podría desvirtuar en la práctica la libertad de acceso.

La Directiva comunitaria establece igualmente el principio de gratuidad en el acceso a la información, sin perjuicio de establecimiento de un canon correspondiente al costo de la transmisión de la información. Se establece también la obligación de los Estados miembros de tomar las medidas necesarias para facilitar al público informaciones de carácter general sobre el estado del medio ambiente, independientemente de la solicitud de los particulares.

Quizás el aspecto más sobresaliente de esta norma, a nuestros efectos, es el recogido en el artículo 3.1 de la Directiva, en el que se establece el principio de libertad de acceso a la documentación administrativa por parte de cualquier ciudadano, sin necesidad de que éste deba demostrar ser titular de interés alguno. En concreto, el precepto citado señala lo siguiente:

«Con sujeción a lo dispuesto en el presente artículo, los Estados miembros harán lo necesario para que las autoridades públicas estén obligadas a poner la información relativa al medio ambiente a disposición de cualquier persona física o jurídica que lo solicite y sin que dicha persona esté obligada a probar un interés determinado».

Por último, en cualquier caso, el particular solicitante tiene derecho a recurrir la respuesta denegatoria de la Administración, que en todo supuesto, deberá ser motivada:

«La persona que considere que su solicitud de información ha sido denegada o ignorada sin motivo justificado, o que haya recibido una respuesta inadecuada por parte de una autoridad pública, podrá presentar un recurso judicial o administrativo contra la decisión de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional en la materia» (194).

El enfoque que otorga a este tema nuestro ordenamiento es todavía inconcluso. Como ya se ha señalado, se echa en falta una legislación de desarrollo semejante a la existente en otros Estados, que incorpore también el contenido de la Directiva aquí aludida. Por contra, la Constitución de 1978 es la única que ha abordado, aún sin mucha precisión, esta materia.

Si nos referimos al ámbito municipal, la situación, sin embargo, es diferente, pudiéndose afirmar que se dispone de normas de desarrollo. En efecto, la Ley de Bases de Régimen Local (195) se ocupa del derecho de los vecinos a la información y regula la información y la participación ciudadanas conjuntamente en un capítulo específico.

Así, el artículo 18 de la citada Ley de Bases dispone lo siguiente:

«Son derechos y deberes de los vecinos: (...) e) ser informado previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución».

Por su parte, en el capítulo IV de esta misma norma, dedicado íntegramente a arbitrar mecanismos de participación ciudadana, se declara:

«Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local» (196).

(194) art. 4 de la Directiva.

(195) ley 7/85 de 2 de abril.

(196) art. 69.1.

«Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, letra b) de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada» (197).

Como puede verse, también aquí se está aludiendo a la futura legislación de desarrollo del artículo 105 b), pero, al menos, el acceso a los registros y archivos administrativos municipales se especifica ya como un derecho de los ciudadanos y se recoge en una norma de rango legal. En desarrollo de esta norma, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Entidades locales (198) dedica un capítulo (199) de su título VII (200) al mismo tema de la participación ciudadana, poniendo un énfasis muy especial en el acceso a la información. Concretamente, es el artículo 230 el que alude al acceso a los archivos y registros municipales:

«2. La obtención de copias y certificaciones acreditativas de acuerdos municipales o antecedentes de los mismos, así como la consulta de archivos y registros, se solicitarán a la citada Oficina que, de oficio, realizará las gestiones que sean precisas para que el solicitante obtenga la información requerida en el plazo más breve posible y sin que ello suponga entorpecimiento de las tareas de los servicios municipales. (...)

4. Las peticiones de información deberán ser razonadas, salvo que se refieran a la obtención de certificaciones de acuerdos o resoluciones que, en todo caso, podrán ser obtenidas mediante el abono de la tasa correspondiente».

(197) art. 70.3

(198) aprobado en real decreto 2.568/86 de 28 de noviembre.

(199) capítulo II, Información y participación ciudadana, arts. 227 a 236.

(200) título VII, Estatuto del vecino, art. 226 a 236.

Debe remarcarse que la exigencia de que la petición de información deba ser razonada no implica la necesidad de acreditar la titularidad de ningún interés directo en la materia. Como hemos visto ya, esto mismo es lo que dispone la Directiva comunitaria sobre acceso a la información ambiental.

Es también destacable el papel relevante que la legislación de ámbito municipal a la que nos estamos refiriendo otorga a las asociaciones constituidas para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, que son quienes realmente podrían desempeñar una función participativa importante, fuera de los casos en que los particulares son afectados directamente (201).

El gran vacío por cubrir que resta en nuestro ordenamiento es, pues, el del desarrollo legislativo del acceso a los registros y archivos administrativos cuando éstos pertenecen a las Administraciones central, autonómica o institucional, con la excepción correspondiente a las materias que comprenda la redacción de la Ley Patrimonio Histórico. La reivindicación de esta normativa se ve reforzada para el caso de la materia de la protección ambiental, por cuanto la Directiva de 7 de junio de 1990 debe ser incorporada en un breve plazo en nuestro ordenamiento.

Sin embargo, mientras esta adecuación se produce, es fundamentalmente la doctrina quien, por una parte, nos ofrece las pautas que han de seguirse en la aplicación directa del artículo 105 b) de la Constitución y, por otro lado, realiza las proposiciones que se estiman acertadas para inspirar la redacción de la futura legislación de desarrollo.

La primera cuestión que debemos plantearnos acerca de la virtualidad del artículo 105 b) es la de la definición de la naturaleza jurídica del acceso de los ciudadanos a los registros y archivos administrativos. A pesar de que la Constitución no entra en especificaciones, nuestra opinión, apoyada tanto en la legislación comparada, como en las opiniones doctrinales, es la de considerar el acceso como un auténtico derecho.

(201) arts. 72 de la LBRL y 232 a 236 del ROF.

En esta línea, es interesante aludir a la opinión de Castells Arteche, quien, al hablar del derecho a la información de los ciudadanos, realiza las siguientes consideraciones: «Derecho a la información que posee dos vertientes en citado ámbito Administración— administrados: 1) la posibilidad para éstos de conocer los datos personales que de algún modo les afecten y 2) la necesaria posibilidad de consultar por el común de los administrados aquellos documentos públicos que puedan presentar un interés general. Pues bien, siguiendo al propio Braibant, el primero constituiría una libertad individual que pertenecería como tal a los derechos de la persona, y el segundo por su parte, sería una libertad pública a disposición de los ciudadanos; bifurcándose en un derecho de acceso a la documentación pública referido a la libertad individual y el derecho propiamente a la información, el de la libertad pública, siendo ambos elementos del derecho a saber» (202). La consideración del acceso como un derecho de los ciudadanos parece ser algo generalmente admitido. En este sentido se pronuncia el mismo Castells Arteche (203), Alvarez Rico (204), Cruz Mundet (205), Bermejo Vera (206) o Parada Vázquez (207), entre otros. Este último autor establece así el marco en el que hoy tiene cabida el estudio del acceso a los documentos administrativos: «Al margen de la actuación en procedimientos formalizados en que existen partes privadas o interesadas, en que, insistimos, el secreto es incompatible con el derecho de éstas a recibir información, la cuestión se plantea en la actualidad en términos más ambiciosos, como un derecho de los ciudadanos a acceder y conocer y dar conocimiento a otros de cualquier actuación de cualquiera Administración pública y el deber de

(202) CASTELLS ARTECHE, El derecho de acceso a la documentación de la Administración pública, p. 138.

(203) CASTELLS ARTECHE, *op. cit.*, p. 146.

(204) ALVAREZ RICO, El derecho de acceso a los documentos administrativos, p. 112.

(205) CRUZ MUNDET, El derecho de acceso a la documentación pública, p. 110.

(206) BERMEJO VERA, El secreto en las administraciones públicas.

(207) PARADA VAZQUEZ, Comentarios al art. 105 de la Constitución, p. 310.

ésta es facilitarla». Garrido Falla, por otro lado, parece reforzar la naturaleza jurídica del acceso como un derecho subjetivo, ligando el artículo 105 b) de la Constitución con el artículo 20 d) del mismo texto constitucional, en el que se establece el derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión (208).

Entrando en el análisis de los elementos esenciales de este derecho de acceso a la información administrativa, resulta, a nuestro juicio, desafortunado el término *ciudadanos* que en la redacción del artículo 105 b) se emplea para aludir al sujeto del derecho. En efecto, una lectura restrictiva de este término puede eliminar de su ámbito tanto a los extranjeros como a las personas jurídicas (209). En ninguno de ambos supuestos resultaría deseable dicha eliminación. Por un lado, como ya se ha señalado, es ésta una vía participativa particularmente interesante para ser ejercida por parte de colectivos o asociaciones que, sin tener un interés directo en el tema, defienden determinados intereses generales o colectivos, como los de orden ambiental. De esta forma, el costo, tanto económico como temporal, que puede suponer el ejercicio de este derecho de acceso a la información administrativa es soportado por dichos colectivos, sin que sirva apenas de factor disuasorio, lo que sí podría suceder para el caso de individuos que no van a verse directamente favorecidos con su participación.

En segundo lugar, es conveniente también que el derecho se reconozca a los ciudadanos extranjeros, que pueden igualmente ostentar intereses en la materia. El temor a facilitar a un individuo o a un colectivo extranjero determinada información de modo inoportuno no tiene razón de ser, desde el momento en que en el propio precepto constitucional se especifican unos límites adecuados al ejercicio de este derecho, límites que deben resultar suficientes en este sentido.

Sería deseable, por tanto, que en la nueva regulación de desarrollo del artículo 105 b) de la Constitución se clarificara el

(208) GARRIDO FALLA, Comentarios a la Constitución, p. 1.453.

(209) CRUZ MUNDET, El derecho de acceso a la documentación pública, p. 110.

acceso a los registros y archivos administrativos como un derecho correspondiente a toda persona física o jurídica. Ello también acercaría nuestro sistema a los establecidos en otros Estados de nuestro entorno.

Por otra parte, como señala Alvarez Rico, este derecho de acceso «se concede a los ciudadanos en cuanto tales, y ello *no uti singulis*, es decir, como partes o interesados en un procedimiento administrativo, sino *uti cives*, es decir, como simples ciudadanos, miembros de una comunidad y que por pertenecer a ella gozan del disfrute de determinados derechos y libertades» (210). Para reconocer el derecho de información *uti singuli* existe, como hemos visto, el artículo 62 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Por lo que se refiere al objeto del derecho, esto es, a lo que puede ser accedido por los ciudadanos, la Constitución utiliza la repetida locución *archivos y registros administrativos*, siendo deseable una interpretación de la misma adecuada a la ofrecida por la Directiva de 7 de junio de 1990 para la materia ambiental. Concretamente, el artículo 2 de la mencionada norma europea señala:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por: a) Información sobre medio ambiente: cualquier información disponible en forma escrita, visual, oral o en forma de base de datos sobre el estado de las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora, las tierras y los espacios naturales, y sobre las actividades (incluidas las que ocasionan molestias, como el ruido) o medidas que les afecten o puedan afectarles, y sobre las actividades y medidas destinadas a protegerlas, incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente».

En relación también con el ámbito objetivo del derecho de acceso, Alvarez Rico intenta delimitar el objeto del acceso manifestando que «a nuestros efectos, teniendo en cuenta lo que es y

(210) ALVAREZ RICO, El derecho de acceso a los documentos administrativos, p. 112.

lo que debe ser el derecho a la información, cabe considerar como válida la definición según la cual documento administrativo es todo objeto material, fundamentalmente escrito, que obra en poder de la Administración y que sea elemento o medio de conocimiento de la actividad administrativa» (211). Como señala Castelles Arteché, el empleo de las expresiones *archivos* y *registros* «responde al deseo de aclarar que el acceso facultativo de los ciudadanos es tanto a los archivos, considerados como centros donde se conservan los documentos, como a los registros, entendidos como instrumentos de control de dichos documentos cuando entran, circulan o salen de las oficinas públicas. Se asegura de esta manera la información requerida por los administrados al hacerse alusión a las instancias concretas que agotan prácticamente el circuito por el que discurren y se guardan los documentos públicos, abarcando la variedad documental que la Administración genera, conserva y difunde» (212).

Finalmente, en el análisis de este derecho ha de hacerse también alusión a las limitaciones del mismo, avanzadas en la propia redacción del artículo 105 b) de la Constitución. En este precepto, se exceptúan del acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos los casos en que tal información afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. El tema es reconducible a la problemática del secreto administrativo, resultando así que el espectro abarcado por la documentación en manos de la Administración se divide en dos campos opuestos. Uno de ellos es el de libre acceso por parte de los ciudadanos. En el otro, sin embargo, residen las informaciones que, por enmarcarse en uno de estos tres supuestos constitucionalmente fijados, no pueden o no deben ser puestas a disposición de los particulares. Respecto a la primera de las parcelas regiría, en consecuencia, el principio de publicidad, mientras que el principio de secreto prevalecería en el segundo sector.

(211) ALVAREZ RICO, El derecho de acceso a los documentos administrativos, p. 115.

(212) CASTELLS ARTECHE, El derecho de acceso a la documentación de la Administración pública, . 146.

De cualquier manera, lo que ha de quedar definitivamente aceptado es el hecho de la prevalencia del principio de publicidad sobre el de secreto que, en cualquier Estado democrático de Derecho, debe revestir carácter excepcional y tasado. Así debe deducirse también del texto constitucional en sus artículos 9, 20 y 105. No en vano, ha sido la norma fundamental la que ha producido un giro copernicano en cuanto al principio que debe regir el acceso a la información, respecto al modelo previgente. «En términos generales, el significado de la Constitución española de 1978 respecto al problema aquí analizado resulta muy positivo, desde varias vertientes. Básicamente, porque sus planteamientos dogmáticos constituyen una seria revisión de los principios dominantes en la etapa inmediatamente anterior. Los principios y valores, en efecto, que el texto constitucional recoge y ampara son radicalmente incompatibles con las interpretaciones restrictivas de la transparencia y publicidad de las acciones gubernamentales» (213).

Por lo tanto, además de impulsar una legislación de desarrollo que regule generosamente el derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos de su interés, el artículo 105 b) está invitando al legislador a modificar la legislación existente en materia de secretos oficiales (214), dotándola de un espíritu muy distinto al que la inspiró durante etapas anteriores y, sobre todo, considerando el secreto como un evento excepcional. En este sentido, y aludiendo a la limitación referente a la intimidad de las personas Pitarch acaba formulando una propuesta de regulación en la que se conjuguen convenientemente los objetivos de «garantizar la publicidad» y, al tiempo, «salvaguardar la privacidad» (215).

En cualquier caso, la legislación de desarrollo del artículo 105 b) debería, en primer lugar, concretar los casos en que la información pueda ser denegada por parte de las autoridades administrativas por incluirse en uno de los tres campos opacos constitucionalmente previstos. En segundo término, la nueva nor-

(213) BERMEJO VERA, El secreto en las administraciones públicas.

(214) GARRIDO FALLA, Comentarios a la Constitución, p. 1.453.

(215) PITARCH, Per una Administració transparent, p. 160 y ss.

mativa debe también obligar a la administración correspondiente a motivar su resolución denegatoria. Por último, debe reconocerse en todo caso, el derecho del particular solicitante a recurrir, tanto en vía administrativa como jurisdiccionalmente, la decisión por la que se le niega el acceso a la información deseada.

Todos estos extremos han sido contemplados, como sabemos, por la Directiva de 7 de junio de 1990, referida exclusivamente a la materia ambiental. La transposición de esta norma comunitaria a nuestro ordenamiento debe ser, pues, una oportunidad excelente para la adecuación legislativa de nuestro Derecho a esta cuestión, especialmente en el sector de la protección ambiental que nos ocupa. Con ello se pondría fin a la etapa actual de aplicabilidad directa de la Constitución y al riesgo de una interpretación de ésta no todo lo abierta que sería de desear, especialmente para temas de tanta relevancia social como el de la protección del entorno, en el que muchas vías de participación ciudadana tienen como presupuesto inexcusable el ejercicio de una información pública, completa y puntual.

6. Recapitulación

La configuración del derecho al ambiente como un derecho de participación en las cuestiones públicas relacionadas con el medio ambiente se proyecta con una especial intensidad en el ámbito de las tareas llevadas a cabo desde la Administración. Es preferentemente en el campo de actuación de este poder público donde el derecho a disponer de un medio ambiente adecuado proclamado en la Constitución puede vertebrarse como un derecho de participación ciudadana, si para ellos se instauran las normas y la práctica administrativa necesarias. Ello deriva, en primer lugar, de las cada vez más numerosas y trascendentes tareas que, en relación con el entorno natural, está obligada a desarrollar la Administración. Por otra parte, tampoco puede negarse que son hoy los administrativos los entes públicos con los que el ciudadano de a pie mantiene una relación más profusa y cercana. No en vano, la fuente habitual de conflicto ambiental entre particulares y sujetos públicos es la actuación, activa o pasiva, del poder ejecutivo y de las Administraciones públicas.

Por todo ello, merece la pena analizar también de modo global, y no sólo por sectores de actuación la virtualidad de los mecanismos participativos hoy previstos sobre las funciones administrativas ambientales. Junto a esto, si es posible, deben señalarse los aspectos y los modos en que la participación ciudadana puede ser reforzada, acudiendo para ello a la práctica seguida en otros Estados de nuestro entorno y elaborando un esquema de las vías participativas que en el ámbito administrativo ofrece nuestro sistema.

Para la configuración de esta recapitulación seguiremos los criterios de García de Enterría y Tomás Ramón Fernández sobre la participación ciudadana en las funciones administrativas (216). Como señalan estos autores, la participación popular a nivel administrativo tiene su fundamento jurídico en la propia Constitución, en cuyos artículos 9.2 y 23.1 se reconoce el principio y el derecho a la participación en los asuntos públicos. A ello hemos de añadir, en nuestro caso, las referencias hechas en los preceptos 105 y 129.1 de la propia ley fundamental, respecto al derecho a la audiencia y a la participación ciudadana en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida, concepto éste, como sabemos, citado también en el artículo 45.

La actuación ciudadana sobre las funciones administrativas se articula en tres niveles diferenciados. En primer lugar, existe una participación orgánica en los supuestos en que el ciudadano mismo se incorpora a los órganos administrativos correspondientes. En segundo lugar, hablamos de actuación funcional, cuando el particular actúa funciones administrativas desde su propia posición privada. Finalmente, la participación cooperativa es aquella mediante la cual el ciudadano apoya con su actuación privada el camino que la Administración propugna en orden a defender el interés general. En el primer caso existe incorporación plena del particular en la Administración. En la

(216) GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ. Curso de Derecho administrativo. Tomo II. Madrid: Civitas, 1989, 2.^a edic.; p. 76 y ss.

participación funcional no se produce tal incorporación, si bien el sujeto privado actúa funciones administrativas. Por último, en el caso de la actuación cooperativa, no existe incorporación, ni tampoco ejercicio de funciones administrativas sino cooperación voluntaria del administrado desde el ejercicio de funciones estrictamente privadas.

Recopilando las distintas manifestaciones de las técnicas de colaboración social que en las diferentes tareas administrativas sobre el medio ambiente hemos venido señalando, podemos configurar el siguiente listado:

1) Mecanismos de participación orgánica

1.1) Participación en la composición de los patronatos y juntas rectoras que colaboran a la gestión de los Espacios Naturales Protegidos. A este respecto, ya hemos visto cómo la legislación vigente en materia de espacios protegidos prevé la constitución, como órganos de participación, de un patronato o junta rectora que en cada espacio natural, cuya composición vendrá determinada en la disposición reguladora del mismo. En estos órganos administrativos tienen cabida individuos y colectivos particulares afectados en alguna medida por la creación de la respectiva zona protegida.

1.2) Participación en la composición de los Consejos Sectoriales de Medio Ambiente que puedan ser creados en los municipios. En efecto, de acuerdo a los artículos 130 y 131 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (217), el Pleno de la corporación puede articular el establecimiento de consejos sectoriales, cuya función será la de canalizar la participación del ciudadano y de sus asociaciones en los asuntos municipales. De este modo, pueden crearse Consejos Sectoriales de Medio Ambiente que, pese a disponer sólo de facultades informativas, pueden incorporar a los colectivos vecinales dedicados parcial o exclusivamente a los problemas ambientales.

(217) Reglamento aprobado por decreto 2.568/86 de 28 de noviembre.

2) *Mecanismos de participación funcional*

2.1) **La Información Pública:** A través de este trámite, la Administración hace públicos sus proyectos, invitando a los ciudadanos a emitir su opinión al respecto. Se trata, probablemente, del mecanismo participativo más extendido y está presente tanto en la elaboración de planes y programas, como en las Evaluaciones de Impacto Ambiental, o en las concesiones de licencias y autorizaciones. El principal desafío de este trámite es conseguir que las propuestas presentadas por los ciudadanos obliguen a la Administración a motivar su consideración con base en los aspectos ambientales de las mismas.

2.2) **Acciones populares.** El ejercicio de las mismas supone otra vía de participación funcional abierta a todos los ciudadanos. Nuestra legislación reconoce acciones populares en las normas de diversos sectores como, por ejemplo, pesca fluvial, caza, suelo o costas.

2.3) **Peticiones.** El ejercicio del derecho de petición es también posible ante el poder ejecutivo y la Administración en parecidos términos a los vistos respecto al poder legislativo. Hoy día el derecho de petición es un derecho fundamental recogido en el artículo 29 de la Constitución y regulado por la ley 92/60 de 22 de diciembre.

2.4) **Iniciativas y sugerencias.** Por una parte, pueden formularse iniciativas por los administrados en virtud de lo establecido en el artículo 34 de la Ley de procedimiento Administrativo. Por otro lado, el derecho a la audiencia en la elaboración de disposiciones de carácter general (218) puede también dar lugar a la presentación de sugerencias y propuestas de los particulares.

2.5) **Actuación del particular como coadyuvante de la Administración en los procesos contencioso-administrativos motivados por conflictos ambientales (219).**

2.6) **Denuncias.** La presentación de denuncias es un cauce participativo en relación con la función de policía ambiental.

(218) art. 105 de la Constitución.

(219) art. 30 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa.

Los principales obstáculos que pueden atrofiar la virtualidad de este mecanismo derivan, por un lado, de la inactividad administrativa ante la presentación de la denuncia y, en segundo lugar, de la negativa de la Administración a informar al denunciante del estado de la instrucción y del expediente sancionador correspondiente.

2.7) Encuestas. Mediante este trámite, la Administración recaba la opinión de determinados agentes sociales relevantes ante la elaboración de un plan o programa ambiental o en virtud de un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

3) *Mecanismos de participación cooperativa*

3.1) Elaboración de planes y programas ambientales no vinculantes, sino meramente indicativos para el sector privado.

3.2) Fomento de la Administración ambiental a los particulares a través de estímulos e incentivos económicos.

A través de estos mecanismos es como se articula en nuestro sistema la participación ciudadana en las tareas ambientales administrativas. Como puede observarse, la principal parte de los instrumentos habituales pertenece a lo que denominamos participación funcional, siendo las fórmulas orgánicas y cooperativas relativamente menos frecuentes. Este dato nos ofrece una primera idea para realizar un análisis de este cuadro de mecanismos participativos. No en vano, un modelo avanzado de participación ciudadana en materia de medio ambiente se caracteriza por la existencia de un elenco amplio de instrumentos de participación funcional, junto a una abundante participación cooperativa. La imagen que nuestro sistema ofrece por el momento es, pues, la de encontrarse en una etapa aún previa a la real interiorización del componente participativo como un valor fundamental de la política ambiental. Al escaso margen concedido a la participación de carácter cooperativo hay que sumar las trabas que aún encuentran algunos mecanismos funcionales para hacer efectiva su utilización.

En cuanto a la realidad de los sistemas vigentes en países de nuestro entorno, podemos afirmar que existe una gran diversidad

en las legislaciones de los diferentes Estados en relación con la participación ciudadana en las funciones administrativas de medio ambiente. En cualquier caso, la tónica general no apunta tampoco a un excesivo desarrollo de la proyección participativa del derecho al ambiente en decisiones administrativas (220).

Tres ideas pueden señalarse con respecto al Derecho comparado. En primer lugar, cabe señalar que el sistema que probablemente ofrece mayores posibilidades participativas es el vigente en Estados Unidos, donde los mecanismos de participación gozan de una mayor tradición. En Europa, los sistemas de Reino Unido, Alemania o Países Bajos ofrecen, a primera vista, mayores posibilidades que los de los Estados latinos como Francia, Italia o España.

Por lo que respecta al tratamiento dispensado a las asociaciones y colectivos ecologistas como vehículo de representación de los intereses ambientales de la población, en algunos casos se reconoce a los grupos más representativos como tales a todos los efectos (221). En otros países, sin embargo, cualquier colectivo de esta naturaleza puede participar en los procedimientos administrativos siempre que cumpla las condiciones legalmente establecidas.

Por último, también merece señalarse que es nota común a todas las legislaciones variar las condiciones de participación ciudadana según el sector de medio ambiente de que se trate. Así, si bien es frecuente que se impulse la participación en materia de espacios naturales protegidos o en la elaboración de planes ambientales, resulta habitualmente más problemático dar entrada a los particulares en materias como el control de la contaminación originada por la energía nuclear.

Respecto a nuevas figuras o mecanismos que podrían ser incorporados a nuestro sistema, nombraremos, en primer lugar, como técnica de participación orgánica, los Jurados administrativos ambientales. Para Pérez Moreno, «la escasa aplicación de los Jurados se deja sentir sobre todo en asuntos como el urba-

(220) GOSALBO BONO. El Derecho del medio ambiente a la luz del derecho Comparado. En *Poder Judicial*, n.º IV, 1989, p. 144 y ss.

(221) Es el caso, por ejemplo, de Dinamarca.

nismo y el medio ambiente» (222). La instauración de estos órganos, donde se dieran cita expertos y representantes sociales, podría significar una importante prevención de litigios ambientales, que serían resueltos sin tener en cuenta las rigideces del Derecho procesal.

Por lo que se refiere a la participación funcional, sería posible un perfeccionamiento de la técnica de las encuestas, lo que las acercaría a los «hearings» anglosajones (223). A su vez, el mecanismo de los debates públicos sobre ciertos proyectos afectantes al entorno no supondría sino una nueva modalidad de encuesta, tendente a informar a los sujetos previsiblemente afectados por el proyecto y a evitar en lo posible el surgimiento de futuros litigios.

Sin embargo, como anteriormente se ha señalado, el mayor impulso participativo ha de producirse mediante un aumento en la utilización de las técnicas de participación cooperativa. Hoy día estamos viendo, por ejemplo a través de los reglamentos que en su momento denominamos concertados, que «las soluciones negociadas y los procedimientos por convenio tienden a sustituir a las tradicionales determinaciones administrativas de carácter unilateral y a veces variable» (224). En efecto, «a través de fórmulas de administración concertada, basadas en el principio de colaboración (...) puede actuarse flexible y eficazmente en los planos más diversos de la protección del medio ambiente».

Para finalizar la presente recapitulación de la participación ciudadana en las labores administrativas sobre el entorno, ha de hacerse una referencia a la filosofía que inspira la Recomendación 16 de 1987 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, «Sobre los procedimientos administrativos que afectan a un gran número de personas» (225). En este sentido, la Recomendación

(222) PEREZ MORENO. Crisis de la participación administrativa. En *RAP* n.º 119, 1989, p. 189.

(223) JADOT, Benoit. Les procédures garantissant le droit à l'environnement. En *Environnement et droits de l'homme*. París: UNESCO, 1987, p. 54.

(224) ESCRIBANO COLLADO, LOPEZ GONZALEZ, PEREZ MORENO, *Constitución y medio ambiente: bases para un programa legislativo*, Universidad de Sevilla, 1982, p. 63.

(225) Adoptada por el Comité de Ministros el 17 de septiembre de 1987.

supone un primer paso en la configuración de determinados derechos sociales, cuya defensa como derechos sustantivos es problemática, como derechos de participación, en cuanto al ámbito administrativo se refiere. De esta forma, la elaboración de actos administrativos no normativos afectantes al ambiente, sería llevada a cabo en el seno de un procedimiento de participación, en el que las personas afectadas son informadas sobre los efectos posibles que recaerían en sus derechos, libertades e intereses (226). La Recomendación prevé diferentes modalidades para el ejercicio de esta participación (227), obligando a la autoridad a tener en cuenta los hechos, argumentos y medios de prueba presentados por los interesados durante el procedimiento (228). En cualquier caso, éste finalizaría con una amplia publicidad del acto adoptado (229), siendo en todo momento posible su control por la jurisdicción o cualquier otro órgano independiente (230).

La asunción de esta idea participativa expresada en la Recomendación es básica para lograr la efectividad de los derechos difusos en el ámbito administrativo, mediante su reconversión en derechos de participación. El incremento de los mecanismos participativos estudiados y la ausencia de restricciones interpretativas en el ejercicio de los mismos son, pues, condiciones indispensables para ayudar a la configuración del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, no como un derecho sustantivo, sino como un derecho de participación en las cuestiones administrativas relacionadas con el medio ambiente.

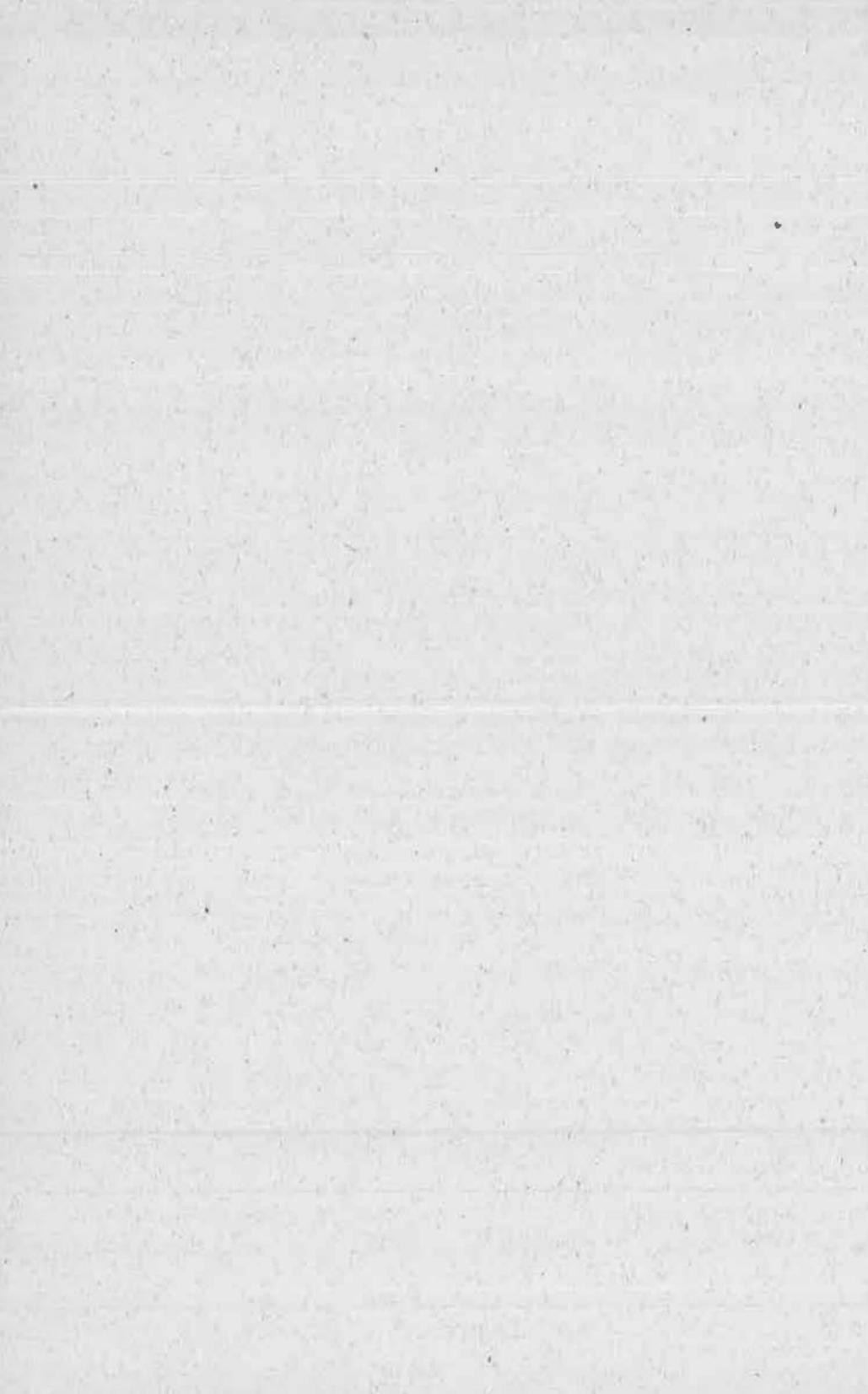
(226) Sección I.I de la Recomendación.

(227) Sección I.IV de la Recomendación.

(228) Sección I.V de la Recomendación.

(229) Sección I.VI de la Recomendación.

(230) Sección I.VII de la Recomendación.



LA PARTICIPACION EN EL PODER JUDICIAL

Para completar el estudio de las formas de participación ciudadana en las decisiones públicas relativas al medio ambiente, resta por dedicar un apartado a la labor desempeñada por el poder judicial. Lógicamente, el tema de la participación en este poder se centrará principalmente en la capacidad de los ciudadanos de acceder a los tribunales para sus demandas en conflictos ambientales. Por ello, el estudio de las formas de participación popular en el poder judicial se centra primordialmente en el estudio de la legitimación activa en este tipo de contenciosos.

Como sabemos, el poder judicial en nuestro país queda estructurado en cuatro órdenes jurisdiccionales, de los que son tres los que van a afectar de una u otra forma a las materias de corte ambiental. De estos tres órdenes referidos, el civil, el penal y el contencioso-administrativo, es, sin embargo, este último el que hoy por hoy conoce la mayor proporción de conflictos ambientales, y el que más interrogantes plantea sobre la accesibilidad de determinadas demandas ambientales de los ciudadanos a sus órganos, todo lo cual justifica un tratamiento más extendido de la legitimación activa ante los tribunales de esta jurisdicción.

De modo paralelo, y aun no tratándose de un órgano perteneciente al poder judicial, ha de hacerse aquí también una referencia al Tribunal Constitucional y al acceso de los ciudadanos al mismo en materia de medio ambiente. Pese a que, como sabemos, el derecho al medio ambiente está recogido en el artículo 45 de la Constitución, y por tanto fuera de los preceptos susceptibles de ser alegados en la presentación del recurso de amparo, este Tribunal ha reconocido en alguna ocasión la posi-

bilidad de que los ciudadanos planteen a través de este recurso demandas ambientales, relacionándolas con alguno de los derechos fundamentales de la sección primera. Concretamente, nos estamos refiriendo a los supuestos en que el entorno habitual de una o varias personas se ve afectado por perturbaciones causadas por ruidos o sonidos excesivos. El Tribunal Constitucional admite en su Sentencia 22/84 de 17 de febrero, la posibilidad de plantear recurso de amparo por transgresión del derecho a la inviolabilidad del domicilio, recogido en el artículo 18.2 de la Constitución (1). Sin embargo, a pesar de que resultaría sumamente interesante la existencia de esta vía para intentar impedir una de las agresiones ambientales más frecuentes y dañinas de nuestra sociedad, es preciso reconocer también que la presente línea jurisprudencial aún no ha sido definitivamente confirmada por este Tribunal (2).

1. Jurisdicción civil

Durante el siglo pasado, los primeros instrumentos jurídicos incorporados por los ordenamientos europeos para la protección del entorno tenían la doble característica de ser mecanismos de orden jurisdiccional y de naturaleza privada. La defensa del medio estaba en sus orígenes ligada a la del derecho de propiedad y podemos decir que revestía un marcado cariz individualista. Ello derivaba en la importancia del juez civil en las labores de protección ambiental. Lógicamente, este esquema jurídico responde a un modelo de sociedad diferente del actual, en el que el maquinismo y la industrialización eran aún recientes o simplemente inexistentes. El Estado disponía de un peso mucho menor del que actualmente ostenta en la vida social y la Administración no asumía como propias muchas de las funciones que hoy le atribuimos en la defensa del entorno. Fundamentalmente, se trata de una etapa en la que los bienes y derechos resultan fácilmente individualizables, e igualmente aparece como sencillo determinar en la mayoría de los casos al agente productor del daño

(1) Sentencia citada, fundamento jurídico 5.º

(2) A este respecto, MARTIN RETORTILLO. La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional. En *RAP* n.º 115, 1988.

ambiental correspondiente. La escasa magnitud de los problemas relativos a la contaminación no hacía necesario el desarrollo de políticas preventivas en esta materia y, al contrario, los remedios establecidos desde los tribunales logran, en la mayoría de los supuestos, reestablecer el equilibrio ambiental inicial. La conocida evolución posterior de los acontecimientos económicos y sociales ha producido, como es notorio, importantes cambios en los ordenamientos, hasta el punto en que hoy día podemos afirmar la creciente importancia de lo público sobre lo privado y de lo colectivo o difuso sobre lo estrictamente individual. Esta evolución, si cabe, es aun más palpable respecto al sector del Derecho que se ha preocupado de regular el ambiente y su protección. Hoy en día, como sabemos, la parcela nuclear del Derecho ambiental se encuentra en la vertiente pública del ordenamiento. En segundo lugar, la realidad impone la necesidad de elaborar un Derecho y una política ambientales fundamentalmente preventivos, antes que reparadores. Por último, los intereses implicados en los conflictos ambientales son, en su mayoría, de naturaleza supraindividual y afectantes a colectivos amplios no fácilmente delimitables. Estos tres factores han provocado que en la actualidad la antigua importancia del juez civil en cuanto a la protección del entorno, se vea extraordinariamente reducida. Por una parte, porque la política de protección del medio ha necesitado pasar de la reparación a la prevención, esto es, de la jurisdicción a la administración y la legislación. Por otro lado, porque la concepción mayoritaria del contencioso ambiental como un conflicto de intereses individuales dejó de existir hace tiempo, derivando los problemas que afectan al entorno al ámbito de los intereses colectivos, difusos y generales, protegidos y regulados desde el campo del Derecho público.

Esto no obstante, la jurisdicción civil sigue ejerciendo hoy día funciones de tutela ambiental, cuya importancia no puede ser menospreciada y en la que podrán participar aquellos que encuentren un título de legitimación para poder accionar los órganos de este orden jurisdiccional.

Los campos concretos de intervención de los tribunales civiles en los conflictos ambientales vienen determinados en virtud de las acciones que obran en mano de los particulares y

que tienen por objeto la restauración de los intereses o derechos ambientales supuestamente afectados. Entre estas acciones se encuentran, fundamentalmente, la derivada de las normas que regulan las relaciones de vecindad (3); la ejercida ante un abuso de derecho o un ejercicio antisocial del mismo (4); las acciones que derivan del incumplimiento de un pacto o contrato; y la acción de responsabilidad extracontractual (5). A estos supuestos habría que añadir el de la posibilidad de interposición de interdictos para la paralización de construcciones que interfieran en el derecho al ambiente. Por último, los tribunales civiles también pueden conocer de problemática ambiental en el caso de que una persona física o jurídica no esté de acuerdo con el desarrollo normativo o con la interpretación que se viene realizando de una Directiva que versa sobre la materia, a efectos civiles.

Los límites del campo de actuación de la jurisdicción civil en la materia ambiental, sin embargo, no resultan tan extremadamente claros como podrían parecer tras observar los supuestos anteriores. Quiérase o no, se producen inevitables fricciones entre los diferentes órdenes jurisdiccionales también en esta materia, fundamentalmente entre el orden civil y la jurisdicción contencioso-administrativa. Ello ha dado lugar a que los propios tribunales se pronuncien a veces acerca de la extensión de su propia jurisdicción en este campo. En este sentido, desde el orden civil, resulta interesante resaltar la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1987 (6), que en su segundo fundamento de derecho aborda precisamente el tema del deslindamiento entre las facetas pública y privada del Derecho ambiental:

«a) La legislación sobre el medio ambiente y sus efectos es de inspiración, esencialmente, administrativa, correspondiendo a las administraciones estatal, autonómica y local su regulación y organización, lo que no es óbice para que el ordenamiento jurídico-privado pueda y deba inter-

(3) Véanse los arts. 590, 1.908 y 1.909 del Código Civil.

(4) art. 7.2 del Código Civil.

(5) arts. 1.093 y 1.902 del Código Civil.

(6) Ref. Ar. 9.176.

venir en cuantos problemas o conflictos se originen en el ámbito de las relaciones de vecindad, en los supuestos de culpa contractual o extracontractual y en aquellos otros que impliquen un abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo, situación a la que alude el artículo 7.2 del Código Civil, b) el precitado ordenamiento tiene primacía en los casos de conflictos entre personas físicas y jurídicas de naturaleza privada (...) y c) el procedimiento administrativo está en función de la existencia de un acto administrativo» (7).

A este respecto, cabe señalar también que son varias las sentencias que invocan la *vis atractiva* de la jurisdicción civil por ser ésta «fuente o raíz de todas las demás jurisdicciones» (8).

De todos los supuestos de intervención de los tribunales civiles en la materia ambiental, como fácilmente puede suponerse, es el de la responsabilidad extracontractual el que posee una mayor extensión e importancia.

Como es sabido, hoy día la responsabilidad por culpa no ofrece un sólido fundamento para la reparación de daños, eventualmente ambientales, producidos en virtud de las características de una sociedad industrial. Entra aquí la labor correctora de la Jurisprudencia que hace evolucionar la concepción original del Código Civil en materia de responsabilidad extracontractual hacia posturas más útiles para la actual realidad social (9). Va imponiéndose de esta forma la Teoría del Riesgo, resultante, en grandes líneas, de un traslado en el ámbito subjetivo de la carga de la prueba. Pese a esta evolución, parece claro que el terreno ambiental constituye un campo abonado para la instauración de la responsabilidad objetiva. De hecho, muchos de los daños que

(7) El mismo tema de la competencia de la jurisdicción civil en conflictos ambientales se trata en las sentencias de 12 de diciembre de 1980 (Ar. 4.747) y 16 de enero de 1989 (Ar. 101).

(8) Entre otras, sentencias de 1 de febrero de 1966 (Ar. 304), 8 de julio de 1968 (Ar. 3.633), 5 de junio de 1976 (Ar. 2.631) y 12 de diciembre de 1980 (Ar. 4.747).

(9) CONDE PUMPIDO. La responsabilidad civil por daños al medio ambiente. En *RDA* n.º 5, 1990.

afectan al entorno tienen su causa en acontecimientos difícilmente imputables a ningún sujeto determinado. De esta forma, la mayoría de los ordenamientos de nuestro entorno han introducido la responsabilidad objetiva respecto a determinados sectores y, por otro lado, el principio «quien contamina paga», proclamado hoy día desde la norma básica de las Comunidades Europeas, nos acerca también a este tipo de responsabilidad. La legislación administrativa es por ello la encargada de instaurar la responsabilidad objetiva con efectos civiles en sectores ambientales, como pueden ser el de la energía nuclear o el de los residuos tóxicos y peligrosos.

En la vía jurisdiccional civil, sin embargo, se encuentran mayores obstáculos a la hora de pretender lograr una reparación de daños ambientales extracontractuales. Es preciso, para ello, en primer lugar, acreditar la existencia de un daño de carácter patrimonial. No cabe la acción de responsabilidad civil cuando no se produce un perjuicio con trascendencia económica inmediata. En segundo lugar, es también necesaria la identificación de los sujetos contaminante y perjudicado. Las reclamaciones no pueden prosperar si el agente productor del daño no se halla individualizado. Por último, y quizás aquí radica la mayor dificultad de la responsabilidad extracontractual por daños al entorno, es preceptivo probar el nexo causal entre el hecho contaminante y el perjuicio causado. Estos mismos requisitos son enumerados por el Tribunal Supremo en su jurisprudencia, de la que extraemos aquí una referencia. En concreto, la sentencia de 27 de octubre de 1990 (10) diferencia entre elementos fácticos y elementos jurídicos necesarios para la existencia de un supuesto de responsabilidad extracontractual:

«Nos encontramos por tanto ante un supuesto de responsabilidad extracontractual contemplado en el artículo 1902 del Código Civil, y para cuya existencia la jurisprudencia de esta sala ha exigido unos elementos puramente fácticos —acción u omisión causante y resultado dañoso— y otros factores jurídicos —valoración de la conducta, y

(10) Ref. Ar. 8.053.

relación de causalidad entre la acción humana y el resultado producido—» (11)

En la misma sentencia el Tribunal se encarga de aclarar su concepción de la relación de causalidad, estableciendo con firmeza la necesidad de prueba terminante del nexo causal:

«Es preciso aplicar la doctrina jurisprudencial definidora del principio de la causación adecuada, que exige, para apreciar la culpa del agente, que el resultado sea una consecuencia natural, adecuada y suficiente de la determinación de la voluntad; debiéndose entender por consecuencia natural, aquella que propicia, entre el acto inicial y el resultado dañoso, una relación de necesidad, conforme a conocimientos normalmente aceptados; debiendo valorarse en cada caso concreto, si el acto antecedente, que se presenta como causa, tiene virtualidad suficiente para que del mismo se derive, como consecuencia necesaria, el efecto lesivo producido; no siendo suficiente las simples conjeturas, o la existencia de datos fácticos, que por una mera coincidencia induzcan a pensar en una posible interrelación de esos acontecimientos, sino que es preciso la existencia de una prueba terminante relativa al nexo entre la conducta del agente y la producción del daño» (12).

Pese a este pronunciamiento, que parece querer endurecer los requisitos de acceso a la reparación extracontractual de daños ambientales, lo cierto es que el Tribunal Supremo también arbitra con frecuencia técnicas de protección a los dañados. En primer lugar, encontramos la ya citada inversión de la carga de la prueba, presente, por ejemplo, en sentencias como las de 11 de abril de 1984 (13), 13 de mayo de 1985 (14), 10 de julio de 1985 (15) o 31 de enero de 1986 (16). En segundo lugar, el alto tribunal ha repetido con profusión que el cumplimiento por parte del

(11) Fundamento de derecho 1.^º

(12) Fundamento de derecho 2.^º

(13) Ref. Ar. 1.956.

(14) Ref. Ar. 2.272.

(15) Ref. Ar. 3.965.

(16) Ref. Ar. 444.

agente contaminante de la normativa que le era aplicable no sirve para exonerar a éste de su posible responsabilidad extracontractual (17). Concretamente, en su pronunciamiento de 16 de enero de 1989, el Tribunal Supremo señala claramente que:

«El acatamiento y observancia de las normas administrativas no colocan al obligado al abrigo de la correspondiente acción civil de los perjudicados o interesados en orden a sus derechos subjetivos lesionados, puesto que si aquéllos contemplan intereses públicos sociales, ésta resguarda el interés privado exigiendo, en todo caso, el resarcimiento del daño y en su caso la adopción de medidas para evitarlo o ponerle fin» (18).

En sus decisiones, los tribunales civiles, en ocasiones, además de la reparación correspondiente al daño causado, imponen la adopción de medidas correctoras. Ello se debe a que en la sentencia, además de reestablecer el equilibrio perdido, debe procurarse poner fin a la causa productora de los daños, lo cual, en principio, sería una atribución administrativa. No obstante, resulta lógico que el tribunal mismo sea quien se preocupe de la no repetición del perjuicio, con lo que incorpora un importante elemento preventivo a su función. Por otra parte, el Tribunal Supremo ha indicado con firmeza que la imposición de tales medidas no implica una extralimitación en las atribuciones de la jurisdicción civil. Así lo señala, entre otras, la sentencia de 12 de diciembre de 1980 (19), en su considerando sexto:

«No invaden los Tribunales el campo de la Administración al imponer la ejecución de medidas correctoras contra los daños ocasionados por *inmissio* (...). Una cosa es el permiso de instalación de una industria y la indicación de los elementos que deben ser acoplados para evitar daños y peligros, cometido propio de la Administración,

(17) Véanse, entre otras, las sentencias de 17 de marzo de 1981 (Ar. 1.009), 31 de enero de 1986 (Ar. 444), 16 de enero de 1989 (Ar. 101), y 14 de febrero de 1989 (Ar. 834).

(18) Fundamento jurídico 5.º

(19) Ref. Ar. 4.747.

y otra bien distinta que cuando por no cumplir los requisitos ordenados o porque los elementos empleados sean deficientes o adolezcan de insuficiencia, se produce un daño en la propiedad de tercero y se sigue un conflicto, su conocimiento compete a los órganos de la jurisdicción civil» (20).

El alcance de estas medidas correctoras impuestas desde los tribunales civiles puede comprender también el eventual cierre de la instalación en la que se lleva a cabo la actividad contaminante (21).

En cualquier caso, el Derecho civil no deja de ser un ámbito jurídico limitado para la eficacia de la responsabilidad de daños producidos al entorno. Los requisitos precisos para llevar adelante esta vía chocan en ocasiones con las exigencias de la sociedad actual en la que los perjuicios ambientales afectan a colectivos no fácilmente identificables, a la vez que son producidos por agentes de difícil individualización. El camino natural a recorrer por la responsabilidad ambiental extracontractual es el de una progresiva implantación de la responsabilidad objetiva y el de la creación de patrimonios comunes que respondan de los daños producidos sin culpa; socializándose así los riesgos y, si es posible, trasladando paulatinamente dicha socialización al ámbito internacional.

Por último, cabe recordar que el Estado puede ser también civilmente responsable cuando, en la vida civil, por su culpa se producen daños cuantificables a sujetos individuales.

Como se ha señalado anteriormente, las llamadas relaciones de vecindad constituyen un campo de intervención de los tribunales civiles en relación con los daños que se producen en el medio. En este caso, la responsabilidad se fundamenta en una actividad inicialmente legítima realizada en un determinado predio, pero que trasciende a otros predios diferentes provocando daños con contenido patrimonial. Los ordena-

(20) En la misma línea, otras sentencias más antiguas: 5 de abril de 1960 (Ar. 1.670), 23 de diciembre de 1952 (Ar. 2.673) y 14 de mayo de 1963 (Ar. 2.699).

(21) Sentencia de 14 de febrero de 1989 (Ar. 834).

mientos han ido creando para estos supuestos derechos de defensa que, en el caso de los ordenamientos latinos, tienen su génesis en el concepto de *inmissio* (22). Con todo, las posibilidades que se ofrecen en nuestro ordenamiento con respecto a esta vía son realmente escasas. Los dos preceptos representativos de las relaciones de vecindad, en lo que concierne a injerencias en el ambiente, son los artículos 590 y 1908 del Código Civil:

art. 590: «Nadie podrá construir cerca de una pared ajena o medianera pozos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, depósitos de materias corrosivas, artefactos que se muevan por el vapor, o fábricas que por sí mismas o por sus productos sean peligrosas y nocivas, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos y usos del lugar, y sin ejecutar las obras de resguardo necesarias con sujeción en el modo, a las condiciones que los mismos reglamentos prescriban».

art. 1.908: «Igualmente responderán los propietarios de los daños causados:

1º Por la explosión de máquinas que no hubiesen sido cuidadas con la debida diligencia, y la inflamación de sustancias explosivas que no estuviesen colocadas en lugar seguro y adecuado.

2º Por los humos excesivos, que sean nocivos a las personas o a las propiedades.

3º Por la caída de árboles colocados en sitios de tránsito cuando no sea ocasionada por fuerza mayor.

4º Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes, construidos sin las precauciones adecuadas al lugar en que estuviesen».

Como puede observarse, el artículo 590 abre una puerta a la normativa administrativa, cuyo incumplimiento provoca necesi-

(22) En Common Law la interferencia ilegítima responde a la voz *nuisance*, que puede revestir naturaleza pública o privada.

riamente responsabilidad. El precepto 1.908, por su parte, está incluido en el capítulo referido a las obligaciones que nacen de culpa o negligencia, si bien hay que entender hoy en día que, tratándose de instalaciones industriales que funcionan en beneficio del titular del predio, tiene plena cabida la llamada teoría del riesgo. Se ejerce en estos supuestos la acción negatoria. En cualquier caso, la responsabilidad por incumplimiento de las normas de vecindad supone la necesidad de que concurren los requisitos anunciados anteriormente para cualquier supuesto de responsabilidad ambiental extracontractual (23).

También pueden conocer los tribunales civiles de la materia ambiental cuando los ciudadanos presentan una acción *ex contrato*. La responsabilidad contractual en el campo de la protección del entorno puede surgir en virtud del principio de libertad de pacto que se establece en el artículo 1.255 del Código Civil. Así, los contratantes pueden pactar, por ejemplo, un determinado nivel máximo de ruido o la no realización de determinada actividad molesta. La violación de cualquiera de estas cláusulas legitima a la parte contraria para acudir al orden civil.

Más específicamente, la responsabilidad contractual por daños al ambiente también está prevista en la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos (24), cuyo artículo 114.8 permite la resolución del contrato en caso de acreditarse por el propietario la realización en el local arrendado de actividades peligrosas, incómodas o insalubres (25).

La posibilidad de acceder a la jurisdicción civil presentando interdictos destinados a paralizar construcciones que puedan perjudicar el propio ambiente ha sido también debatida por la doctri-

(23) En este ámbito destaca el libro de FERNANDEZ RODRIGUEZ. *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*. Madrid: IEAL, 1973; así como su artículo Las vecindades industriales y su impacto en el medio ambiente. En *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Oñate: IVAP, 1988.

(24) Texto refundido, aprobado por Decreto 4.104/64 de 24 de diciembre.

(25) También cabe responsabilidad contractual en virtud de la Ley de Propiedad Horizontal por la realización de actividades no previstas en los estatutos de la Comunidad.

na (26). Esta posibilidad ha sido defendida por Sainz Moreno, para el caso de las obras que se ejecutan con infracción de las normas urbanísticas. Para ello, este autor basa su exposición en la sentencia de 12 de noviembre de 1974 de la Audiencia provincial de Madrid. En este pronunciamiento, el referido tribunal aceptó la oportunidad de la interposición del interdicto de obra nueva (27) como medida cautelar destinada a suspender la ejecución de una obra urbanística. Dicha suspensión es fundamentada por la Audiencia como medida tendente a evitar el perjuicio directo sufrido por los demandantes en su entorno:

«No parece posible que hoy la belleza del paisaje pueda ser defendida por un interdicto privado de obra nueva, pero en el momento actual la pureza del ambiente, la tranquilidad, el silencio y el transitar sin agobiantes aglomeraciones, son bienes patrimoniales que la economía moderna tiene en cuenta y valora en dinero. Al menos, no es posible discutir que al aumentar la densidad de población en la zona, el metro cuadrado que antes disfrutaba, v. gr., un vecino de la colonia, ahora lo tendrán que disfrutar uno y medio, dos o los que sean, y que al aumentar los usuarios de manera no convertida aumentarán los gastos de conservación de los servicios, de calles, alcantarillado, etc., que hoy pesan entre ellos sobre la entidad actora».

De esta forma, se justifica la utilización de este instrumento jurídico para la defensa del propio ambiente, aun en el supuesto, dice la Audiencia, de que la construcción se llevara a cabo con la correspondiente licencia municipal. Sainz Moreno, por su parte, añade nuevos argumentos a la sentencia citada: «La vía interdictal como medio de defensa frente a las obras que infringen el derecho urbanístico, responde a la misma técnica que en el derecho privado se sigue contra los actos perturbadores de las relaciones de vecindad, de servidumbres y de distancias mínimas. (...)

(26) SAINZ MORENO. La vía interdictal como medida cautelar contra las obras que se ejecutan con infracción manifiesta de las normas urbanísticas. La protección del ambiente. En *REDA* n.º 5, 1975.

(27) Regulado en los arts. 1663 a 1675 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En estos casos, es indudable que las obras ejecutadas con infracción de los Reglamentos u Ordenanzas pueden ser paralizadas, como de hecho sucede con frecuencia, por la vía interdical».

Por otro lado, dado que en virtud del artículo 236 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, los tribunales ordinarios tienen la facultad de ordenar la demolición de las obras e instalaciones que vulneren las normativas tendentes a asegurar el derecho al ambiente de los propietarios y titulares de los derechos reales (28), resulta lógico pensar que estos mismos afectados tienen legitimación suficiente para pedir la mera paralización de las obras, destinada precisamente a evitar el costo económico de una posterior demolición. Si el tribunal civil puede, por tanto, decretar la demolición, hay que entender que podrá exigirse igualmente la paralización de la construcción.

En cualquier caso, esta posibilidad de utilizar la vía interdictal como defensa del ambiente ante la jurisdicción civil, no es habitualmente utilizada en nuestro ordenamiento (29).

Es también posible que los ciudadanos acudan a los tribunales ordinarios para plantear cuestiones relativas a la incorporación de Directivas comunitarias sobre la materia ambiental que tengan efectos civiles. En estos casos, una persona física o jurídica puede invocar ante un tribunal, a efectos civiles, que la legislación nacional que incorpora una determinada Directiva ambiental no es conforme a ella. También puede cualquier persona plantear la cuestión acerca de si una determinada interpretación de la Directiva es conforme a ésta. En ambos supuestos, el tribunal debe aplicar la normativa comunitaria (30).

(28) art. 236: «los propietarios y titulares de derechos reales, además de lo previsto en el artículo anterior y en el 229, podrán exigir ante los tribunales ordinarios la demolición de las obras e instalaciones que vulneraren lo estatuido respecto a la distancia entre construcciones, pozos, cisternas o fosas, comunidad de elementos constructivos u otros urbanos, así como las disposiciones relativas a usos incómodos, insalubres o peligrosos, que estuviesen directamente encaminadas a tutelar el uso de las demás fincas».

(29) En Alemania, esta posibilidad se incluye en los artículos 906.2 y 1.004 del Código Civil. Para Suiza, art. 679 del Código Civil.

(30) GOSALBO BONO. El Derecho del medio ambiente a la luz del Derecho comparado. En *Poder Judicial*, n.º IV, 1989, p. 152.

Por último, cabe también el acceso a la jurisdicción civil cuando se pretenda la defensa del propio entorno frente a una actuación ajena calificable como abuso del derecho o como ejercicio antisocial del mismo.

En conclusión, la participación ciudadana en el orden jurisdiccional civil con respecto a cuestiones relativas al medio ambiente puede ser definida como limitada. En todos los supuestos planteables la posible intervención de los particulares ante los tribunales civiles tiene un marcado cariz individualista y busca la protección o defensa de derechos o intereses propios frente a los de carácter general. Las dificultades más permanentes son las concernientes a la determinación de los sujetos responsables, así como la necesidad de prueba del nexó causal en el caso de la responsabilidad extracontractual. La participación ciudadana en la defensa del entorno en el ámbito del poder judicial presenta, en consecuencia, su más genuina faceta, en los órdenes jurisdiccionales que permiten una ampliación de la legitimación activa por ocuparse de parcelas públicas del ordenamiento. La jurisdicción civil, por tanto, no ejerce sino una función muy estrecha en la configuración del ambiente como un derecho de participación.

2. Jurisdicción contencioso-administrativa

Como consecuencia del carácter fundamentalmente colectivo de los intereses ambientales y de la configuración del Derecho ambiental como una rama del ordenamiento público, el orden jurisdiccional contencioso-administrativo va a resultar el principal protagonista en la resolución judicial de los conflictos afectantes al entorno. No en vano, el Derecho ambiental, aun siendo un sector conformado desde diferentes campos del ordenamiento jurídico, sitúa hoy su núcleo central en el ámbito del Derecho administrativo, lo que conduce inmediatamente a residenciar la mayoría de los conflictos a que da lugar en la esfera de la jurisdicción contenciosa.

El principal aspecto a analizar respecto a la participación popular en el poder judicial en materia de protección ambiental, es lógicamente el del acceso a las diferentes jurisdicciones por

parte de individuos y colectivos, esto es, la legitimación de los demandantes. La experiencia comparada nos anuncia que el ámbito de dicha legitimación en la jurisdicción contencioso-administrativa suele revestir mayor o menor dimensión en función de las posibilidades participativas que respecto a los mismos sujetos ofrece el poder ejecutivo. Con todo, antes de abordar más específicamente las cuestiones relacionadas con la legitimación procesal para la materia ambiental, será preciso realizar una visión, siquiera general, del campo material en el que la jurisdicción que ahora estudiamos ejerce su función. Hemos señalado con anterioridad que el orden contencioso es el que atiende un mayor número de controversias relacionadas con la protección del medio, por lo que se impone en primer lugar un intento de sistematización de los posibles aspectos y cuestiones cuyo tratamiento judicial le corresponde abordar.

Dentro de los posibles conflictos ambientales que entran en la esfera de actuación de la jurisdicción contencioso-administrativa podemos hacer una distinción, inicial diferenciando tres grandes supuestos. En primer lugar, los tribunales contenciosos tienen la facultad de controlar la legalidad de la actuación de las administraciones públicas en relación con la materia que nos ocupa. En segundo lugar, como reverso del supuesto recién citado, la jurisdicción contencioso-administrativa es también competente para enjuiciar la oportunidad de la omisión de intervención administrativa. Por último, entra también en este orden jurisdiccional la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración por daños que pudiera ocasionar al medio.

Siguiendo el esquema de las funciones ejercidas por la Administración con respecto al medio ambiente, también podemos elaborar un listado paralelo conteniendo los campos de intervención judicial en la misma materia. Así, en primer lugar, respecto a la función normativa, la jurisdicción contenciosa controla la legalidad del contenido y del procedimiento de elaboración de los reglamentos y ordenanzas ambientales. En lo referente a las actuaciones públicas directas sobre el entorno, como es el caso, por ejemplo, de las obras públicas, los tribunales contencioso-administrativos serán los que determinarán, en su caso, la existencia de la responsabilidad patrimonial de la

Administración. En la realización de la gestión y la prestación de los servicios públicos ambientales, los tribunales controlarán tanto la legalidad de la actuación administrativa, como la omisión en el ejercicio de los deberes que competen a las administraciones. Por último, gran parte de la intervención judicial en materia de protección ambiental está dedicada al enjuiciamiento de la actuación u omisión de la Administración en el ejercicio de la función de policía, tanto en su vertiente controladora como sancionatoria.

Entrando más profundamente en cada uno de estos supuestos, podemos afirmar, en consecuencia, que el primer campo de intervención de los tribunales contencioso-administrativos en la materia, es el del control del ejercicio de la función administrativa de normación. En este control se incluye, tanto el análisis de la legalidad del contenido de los reglamentos, ordenanzas y normas con rango inferior a la ley elaboradas desde las instancias administrativas, como la supervisión de los procedimientos de elaboración de las mismas, siendo en este punto relevante a los efectos participativos, el control del trámite de audiencia a los interesados en la elaboración de dichas disposiciones de carácter general, especialmente cuando se trata de colectivos y asociaciones.

Respecto a la función administrativa de actuación no normativa, el problema central consiste en la determinación de la posible responsabilidad patrimonial de la Administración. Este mismo tema de la responsabilidad patrimonial administrativa en materia ambiental se encuentra como aspecto importante en relación con la prestación pública de servicios y gestión del entorno. Esta responsabilidad puede derivar de daños producidos, bien específicamente por una Administración pública concreta, bien a través de una determinada empresa pública que presta determinado servicio o de un concesionario que ejecuta una obra concreta por encargo de la Administración. En el primero de los supuestos, cuando se producen daños a los particulares por la Administración, cabe alegar la responsabilidad objetiva de ésta ante los tribunales contencioso-administrativos. Así se anuncia claramente en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 106.2 de la Constitu-

ción. Por lo que respecta a los titulares de concesiones administrativas, cabe actuar contra ellos en virtud del precepto 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, debiendo residenciarse tales conflictos también ante este orden jurisdiccional.

En cuanto a la omisión de la Administración respecto a la prestación de los servicios públicos ambientales a que queda obligada por las leyes, los tribunales contenciosos son también los órganos encargados para atender en vía jurisdiccional el establecimiento de dichos servicios. Ello es meridianamente claro para el caso de la Administración local, por cuanto el artículo 18.1. g) de la Ley de Bases de Régimen Local establece el derecho de los vecinos a exigir la prestación del servicio público correspondiente en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio (31). Ello, sin embargo, no debe entenderse restringido al ámbito local, sino que la posibilidad de residenciar esta exigencia en los tribunales contenciosos se extiende a las demás administraciones. En este sentido se expresa recientemente Loperena Rota, cuando afirma que «las leyes sectoriales constituyen también a la Administración estatal y, eventualmente, a la autonómica en la obligación de prestar los servicios en ella previstos. El incumplimiento de la ley por omisión debe abrir también la puerta a la sentencia condenatoria a la ejecución de lo legalmente preceptuado, por una vía análoga a la prevista para la Administración local. La moderna doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional flexibilizando los criterios de legitimación procesal pueden facilitar la apertura de estas vías» (32).

Pero es seguramente la función administrativa de policía ambiental la que genera un mayor número de conflictos atendidos por la jurisdicción contencioso-administrativa. La intervención de los tribunales contenciosos en este campo de actuación administrativa puede venir motivada, fundamentalmente, bien

(31) QUINTANA LOPEZ. El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales. Madrid: 1987.

(32) LOPERENA ROTA. Protección de la salud y medio ambiente adecuado. En *Libro de homenaje a García de Enterría*. Madrid: Civitas, 1991, p. 1.459

porque se pretende la revisión de las medidas correctoras previstas desde la Administración, bien porque se busca una mayor intervención administrativa respecto a determinadas actividades, o bien porque se cuestiona la adecuación de la actividad sancionatoria de la Administración a los principios del Derecho sancionatorio administrativo.

Los supuestos que aquí pueden plantearse son numerosos. Para el caso de actividades afectantes al entorno, y que sean de nueva implantación, los tribunales contenciosos pueden intervenir, en primer lugar, ante la impugnación por parte de particulares de una licencia o autorización concedida por la Administración (33). El orden contencioso-administrativo es aquí competente no sólo para enjuiciar la legalidad de la actuación administrativa en el procedimiento autorizador, sino también para establecer nuevas medidas correctoras o mejorar las ya previstas en orden a evitar daños al medio ambiente. En el primer caso, el tribunal declarará, si ha lugar, la nulidad de la licencia (34) y en el segundo, fijará las medidas pertinentes, llevando a cabo así una función que, en rigor, sería de competencia de la Administración (35). En estos supuestos el tribunal puede también suspender temporalmente la actividad. Se incluyen en este apartado los casos de apertura de establecimientos públicos sin realizarse la preceptiva visita previa de comprobación (36). En este supuesto, se considera improcedente el otorgamiento de la licencia de apertura (37).

Cuando las actividades que supuestamente afectan al entorno no son de nueva implantación, nos encontramos, en primer lugar, con la existencia de actividades no autorizadas o clandestinas. En tales supuestos, la autoridad municipal viene obligada a adoptar, con efectividad inmediata, la medida cautelar de la clausura del establecimiento o la paralización de la actividad.

(33) Véanse, por ejemplo, las sentencias de 1 de febrero y 1 de abril de 1971

(34) Sentencia de 9 de abril de 1985 (Ar. 1.800).

(35) Sentencias de 27 de abril de 1978 (Ar. 1.605), 16 de octubre de 1978 (Ar. 3.688) y 23 de marzo de 1983 (Ar. 1.511).

(36) art. 34 del Reglamento de actividades molestas.

(37) Sentencias de 12 de marzo de 1991 (Ar. 2.179) y 6 de junio de 1991 (Ar. 5.108).

Este es el criterio establecido por el Tribunal Supremo y cuyo cumplimiento puede perseguirse a través del acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa (38). Para el caso de actividades con autorización inicial que con el tiempo dejan de aplicar las medidas correctoras o transgreden los niveles de emisión reglamentarios, resulta lógico que sean los tribunales contenciosos los competentes no sólo para la adopción de medidas cautelares, sino también para el establecimiento de las nuevas medidas correctoras necesarias y para la determinación de las responsabilidades a que hubiera habido lugar. En este sentido, el tribunal puede ordenar la clausura temporal o definitiva de la instalación correspondiente (39). También es competencia de este orden jurisdiccional la fiscalización de las inspecciones de dichas actividades en funcionamiento (40), así como la adopción de las nuevas medidas correctoras que deben ser establecidas (41). Por último, para la determinación de las responsabilidades patrimoniales a que hubiera lugar, puede también acudir-se a la vía judicial, en la que se estudiará paralelamente la posibilidad de establecimiento de un canon de compensación a las industrias que dañen persistentemente el medio ambiente. Dicho canon de compensación puede, en su caso, compatibilizarse con las indemnizaciones que resulten oportunas (42).

Finalmente, el tercer supuesto de actividades en funcionamiento con afección sobre el medio ambiente es el de aquellas ins-

(38) Sentencias de 19 de noviembre de 1984 (Ar. 6.222), 15 de octubre de 1985 (Ar. 5.312), 24 de abril de 1987 (Ar. 3.158), 1 de febrero de 1988 (Ar. 669), 10 de junio de 1988 (Ar. 4.195) y 27 de noviembre de 1990 (Ar. 9.355).

(39) Sentencias de 17 de abril de 1978 (Ar. 1.605), 24 de septiembre de 1982 (Ar. 5.508), 20 de abril de 1983 (Ar. 2.834) y 21 de enero de 1985 (Ar. 828).

(40) Sentencias de 4 de diciembre de 1978 (Ar. 3.891), 24 de septiembre de 1982 (Ar. 5.508), 20 de abril de 1983 (Ar. 2.834), 21 de enero de 1985 (Ar. 828) y 30 de mayo de 1985 (Ar. 3.192).

(41) Sentencias de 17 de abril de 1978 (Ar. 1.605), 24 de mayo de 1978 (Ar. 2.126), 16 de octubre de 1978 (Ar. 3.688), 10 de febrero de 1981 (Ar. 1.063), 23 de marzo de 1983 (Ar. 1.511) y 9 de abril de 1985 (Ar. 1.800).

(42) Sentencias de 7 de diciembre de 1977 (Ar. 4.883), 24 de mayo de 1978 (Ar. 2.126) y 18 de febrero de 1980 (Ar. 997).

talaciones o industrias que poseen la correspondiente licencia o autorización y que, a la vez, cumplen con las medidas correctoras que en su día se les impuso, pero que, por el paso del tiempo, funcionan en la práctica en condiciones ambientales sensiblemente diferentes a las iniciales, siendo necesario por tanto, una adecuación de las mismas a las nuevas circunstancias. En estos casos, el ciudadano afectado puede solicitar a la Administración la revisión de las medidas correctoras o, en su caso, la retirada de la licencia. Una respuesta negativa o insatisfactoria de la Administración, o simplemente su silencio, facultan el planteamiento del problema ante los tribunales de la jurisdicción contenciosa (43).

Dentro de la función de policía ambiental cabe también el supuesto de que la Administración incurra en responsabilidad patrimonial. Tal sería el caso de la Administración que autoriza una determinada industria o instalación que posteriormente genera daños o que simplemente no ejerce la actividad inspectora con la diligencia necesaria, dando lugar su negligencia a la producción de daños. Estos supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración, también fundamentados en el artículo 106.2 de la Constitución y en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, son igualmente residenciables ante esta jurisdicción (44).

Por último, como hemos señalado anteriormente, también son considerados en este orden los casos en que se pretende la fiscalización de la actuación sancionatoria de la Administración, y su sometimiento a los principios de Derecho administrativo sancionatorio (45).

Fuera ya de los diferentes campos de actuación de las administraciones públicas con respecto al medio ambiente, encontramos otros aspectos conflictivos más generales que también deben ser abordados por los tribunales de la jurisdicción conten-

(43) Sentencias de 4 de diciembre de 1978 (Ar. 3.891) y 30 de mayo de 1985 (Ar. 3.192).

(44) Sentencia de la Audiencia provincial de Barcelona de 20 de febrero de 1988.

(45) Sentencias de 16 de octubre de 1978 (Ar. 3.688), 21 de enero de 1985 (Ar. 828), 21 de marzo de 1985 (Ar. 1.623) y 14 de junio de 1985 (Ar. 3.234).

ciosa. En primer lugar, es materia que afecta a este orden jurisdiccional la determinación de una buena parcela de las competencias de ejecución que corresponden a las diferentes administraciones (46). Por otra parte, con respecto al Derecho comunitario europeo, y al igual que sucedía en el caso de los tribunales civiles, una persona física o jurídica puede invocar ante un tribunal contencioso-administrativo que la legislación nacional que incorpora una determinada Directiva ambiental no es conforme a ella o que una determinada interpretación de la Directiva no se ajusta a su espíritu. Por último, los tribunales contencioso-administrativos son los órganos naturales en los que se residen las diferentes acciones populares que en relación con el cuidado del entorno, se prevén en la legislación administrativa.

Para completar el panorama de las materias comprendidas en el campo de actuación de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con la materia ambiental, es preciso señalar que la delimitación del objeto del recurso no es siempre sencilla. La Administración se presenta en todo caso como parte demandada y para acceder a los tribunales ha de impugnarse una determinada actuación de la misma. Cuando aquello que pretende denunciarse es precisamente la inactividad de los entes públicos cabe provocar por parte del ciudadano un acto administrativo denegatorio de su petición o bien, ante la reiterada pasividad de la Administración, acudir a los tribunales a través de la técnica del silencio administrativo (47).

Analizados los campos y supuestos en que los ciudadanos pueden plantear controversias en este orden jurisdiccional, debemos a continuación estudiar las dificultades con que aquéllos pueden encontrarse a la hora de participar en la actuación de este poder público. Concretamente, el tema se centra en estudiar el ámbito de la legitimación de los demandantes. «Para ser parte en un concreto proceso de esta clase se necesita estar legitimado activamente, es decir, encontrarse en una determi-

(46) Véanse, por ejemplo, las sentencias de 4 de diciembre de 1978 (Ar. 3.891), 10 de febrero de 1982 (Ar. 1.063), 29 de octubre de 1982 (Ar. 6.467), 12 de noviembre de 1984 (Ar. 5.769) y 9 de abril de 1985 (Ar. 1.800).

(47) arts. 94 y 95 de la LPA

nada relación previa con un acto o disposición administrativa que haga legítima la presencia de un determinado sujeto en el concreto proceso en el que se impugna este acto o disposición.» (48). Es en este punto, en consecuencia, donde se va a dilucidar la mayor o menor entrada de posibilidades participativas que desde este poder se ofrece a los particulares, ya sea individual o colectivamente.

Como nos anuncia Sánchez Morón, las dificultades para la participación también van a asomarse aquí desde un primer momento. El ciudadano que de una forma u otra resultare afectado por la acción antijurídica de la Administración, su negligencia e incluso su funcionamiento normal puede acudir a los tribunales contenciosos solicitando un pronunciamiento que obligue a la Administración a corregir su actuación y a, en su caso, reparar los daños causados. «Pero también en este caso (el ciudadano) ha de superar algunas barreras no desdeñables. En especial, no será fácil que los tribunales le reconozcan legitimación para recurrir si actúa como titular de un simple interés difuso. Es decir, se puede demandar si se demuestra haber sufrido un daño individualizado en la propia persona o bienes, pero no es tan sencillo hacerlo alegando un daño genérico y poco individualizable, como, por ejemplo, el deterioro general de la salud que deriva de una atmósfera o de unas aguas contaminadas, o bien un interés abstracto o ideológico en que se cumpla determinada normativa» (49).

Como puede verse, el tema de la legitimación no se plantea en todo conflicto residenciado ante los tribunales. El precepto de referencia obligado en nuestro ordenamiento al abordar el tema de la legitimación en el orden contencioso-administrativo es, sin duda, el artículo 28 de la Ley de la Jurisdicción (50), cuyo tenor literal es el siguiente:

(48) GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 1981, Tomo II, 2.º ed., p. 531

(49) SANCHEZ MORON. La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente. En *Derecho y Medio ambiente*. Madrid: MOPU, 1981, p. 172.

(50) Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956.

- «1. Estarán legitimados para demandar la declaración de no ser conformes a Derecho, y en su caso, la anulación de los actos y disposiciones de la Administración: a) Los que tuvieren interés directo en ello (...)»

Este precepto, lógicamente, debe hoy ser completado por el artículo 24.1 del texto constitucional, que establece el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, expresión esta última, que en lectura del Tribunal Constitucional abarca un campo semántico mayor al contenido en la voz «interés directo» utilizada por la ley jurisdiccional (50). En cualquier caso, lo que en este punto interesa es observar la doble vía de acceso a la jurisdicción contenciosa. Ante ésta puede el ciudadano legitimarse en su pretensión defendiendo, bien un derecho derivado del ordenamiento, bien un simple interés. Sin duda, el conflicto sobre las posibilidades de acceso a esta jurisdicción en cuestiones medioambientales se centra en los casos, por otra parte mayoritarios, en que se pretenden defender intereses. Y dentro de éstos, cuando se busca la protección judicial de intereses que dejan de ser claramente directos y que se integran más bien en el grupo de los llamados intereses colectivos o difusos, cuya receptividad en la jurisprudencia va a marcar el grado de participación aceptada hoy día en el poder judicial respecto al tema que nos ocupa.

En el ámbito del Derecho comparado europeo, un análisis somero de la cuestión de legitimación en litigios ambientales cuando se afecta a intereses no muy directos, nos lleva a concluir que el grado de facilidad con que estos intereses pueden acceder a los tribunales suele ser inversamente proporcional a la extensión de la competencia revisora de los actos de la Administración. La revisión judicial no siempre afecta al fondo del asunto y cuando esto sucede suele darse simultáneamente una ampliación en el campo de la legitimación activa. «De esta forma, los Estados que otorgan a sus tribunales amplias competencias de revisión administrativa no coinciden con los que adoptan una posición liberal en cuanto al *ius standi* o legitimación activa para interponer los recursos pertinentes. Por lo tanto, se puede concluir afirmando que la competencia revisora redu-

cida y las condiciones estrictas y reducidas en cuanto al *ius standi* son mecanismos equivalentes funcionalmente» (51). Así, mientras en unos países es el control administrativo el que prevalece en los problemas ambientales, en otros Estados la revisión fundamental se realiza en sede jurisdiccional.

Dentro ya del ordenamiento español es obligado el recurso a la jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo como del Constitucional. Los altos tribunales son los que van modelando en la práctica el alcance de la legitimación exigida en la ley rituaría. Si hubiera que catalogar nuestro sistema, en relación con los de los países vecinos, como de control predominantemente administrativo o jurisdiccional, posiblemente habría que decantarse por la segunda hipótesis, si bien no pueden olvidarse tampoco las restricciones que, por un lado, afectan a los intereses difusos cuya defensa procesal no siempre se acepta y, por otra parte, retraen a los ciudadanos de servirse del poder judicial en muchos supuestos, fundamentalmente por su carestía y lentitud.

En cualquier caso, es claro que el requisito del interés directo exigido en la ley jurisdiccional para la existencia de legitimación ha experimentado una evolución, tanto por la interpretación que del mismo ha ido asumiendo el Tribunal Supremo, como por la propia promulgación del texto constitucional.

Esta interpretación generosa y abierta del concepto de interés directo llevada a cabo por el Tribunal Supremo es, sin embargo, anterior a 1978. Como prueba de ello baste incluir aquí una cita del propio Tribunal en una de sus sentencias, en la que reduce la exigencia del artículo 28 de la Ley de la jurisdicción a la presencia de un mero interés personal, entendiendo por tal el existente cuando por el éxito del recurso se asegura un beneficio material o jurídico al recurrente. En concreto, el cuarto considerando de la sentencia de 19 de diciembre de 1968 (52), dispone:

(51) GOSALBO BONO. El derecho del medio ambiente a la luz del Derecho comparado.

(52) Ref. Ar. 5.805.

«No es conforme al espíritu de la Ley Jurisdiccional una interpretación restrictiva del concepto «interés directo» a que se refiere el mencionado precepto de su Ley reguladora, por lo que ha de entenderse que exige, únicamente, un interés personal en el éxito de la pretensión deducida en la demanda contencioso-administrativa, ya porque le represente un beneficio material o jurídico efectivo, o porque, por el contrario, la persistencia de la situación fáctica creada, o que pudiera crear el acto administrativo impugnado, originaría un perjuicio al recurrente; sin que sea posible exigir que el interés se halle respaldado por un precepto legal concreto.»

En el mismo sentido se expresan otros pronunciamientos de la época (53). El Tribunal Supremo va declarando en su jurisprudencia que para estimar como directo el interés alegado, éste ha de guardar cierta proximidad con la disposición recurrida, no debiendo ser esta relación lejana, derivada ni indirecta (54). Se precisa básicamente que la declaración jurídica pretendida por el demandante produzca a éste un determinado beneficio sin que ello haya de ser forzosamente seguro (55). Con base en ello, se reconocen como posibles intereses legitimadores los de carrera, los profesionales o los de vecindad, no bastando en ningún caso las meras expectativas para plantear el recurso (56). En resumen, el Tribunal proclama reiteradamente que el concepto de interés directo no consiente una interpretación restrictiva (57).

Es claro que esta línea evolutiva se vio muy reforzada con la entrada en vigor del artículo 24.1 del texto constitucional. No

(53) Sentencias de 21 de junio de 1963 (Ar. 3.271), 6 de julio de 1959 (Ar. 3.326) y 18 de marzo de 1968 (Ar. 1.121).

(54) Sentencia de 22 de octubre de 1966.

(55) Sentencia de 22 de noviembre de 1965.

(56) Sentencia de 13 de marzo de 195.

(57) Sentencias de 21 de junio de 1963, 18 de marzo de 1968, 19 de diciembre de 1968, 23 de octubre de 1969, 2 de diciembre de 1969, 19 de enero de 1970, 5 de julio de 1972 y 11 de octubre de 1976.

en vano, este precepto proclama con claridad la tutela de los derechos e intereses legítimos:

«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.»

Como puede observarse, ello amplía inmediatamente el campo de legitimación establecido en la ley jurisdiccional, pues, tal y como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional, el concepto de interés legítimo supera en amplitud al de interés directo (58).

Que el artículo 24.1 ha ayudado a una interpretación más flexible del requisito de la legitimación activa en el orden contencioso-administrativo, puede probarse citando la propia doctrina del Tribunal Supremo. En este sentido, la Sentencia de 25 de mayo de 1987 (59) proclama:

«Concepto éste del interés directo que ha sido interpretado jurisprudencialmente de un modo laxo y flexible para no cerrar el paso a la revisión de la jurisdicción los actos de la Administración, siendo suficiente un interés directo de cualquier clase que sea para que haya legitimación para demandar ante esta Jurisdicción la anulación de un acto o disposición de la Administración. (...) Es necesario adoptar un criterio interpretativo amplio en materia de inadmisibilidad dentro del proceso contencioso-administrativo por imperativo no sólo de lo expresado en la Exposición de Motivos de su Ley reguladora sino y muy primordialmente por el derecho que toda persona tiene a la plenitud de la jurisdicción con arreglo al artículo 24.1 de la Constitución.» (60)

(58) Sentencia del Tribunal Constitucional 60/82 de 11 de octubre, fundamento 3.º

(59) Ref. Ar. 7.133.

(60) Fundamento de derecho 2.º

Este mismo razonamiento está presente en las Sentencias de 3 de marzo de 1983 (61), 3 de febrero de 1986 (62) y 10 de febrero de 1987 (63).

Todo ello, sin embargo, no quiere decir, ni mucho menos, que la legitimación por interés se plantee hoy de modo ilimitado. Al contrario, el propio Tribunal Supremo, como complemento a su interpretación flexible del interés legitimador ha querido también fijar los contornos máximos de éste, señalando que, en cualquier caso, no basta para recurrir la existencia de un simple interés por la legalidad (64). Por otra parte, la exigencia del carácter directo del interés, con ampliarse generosamente, no queda desvanecida, señalando en la sentencia de 10 de febrero de 1987, antes citada, que:

«Ello nunca puede significar que haya de prescindirse de la comprobación de si existe el exigido presupuesto procesal, constituido por la precisa condición de que ese interés surja directamente del concreto acto impugnado, o en otros términos totalmente equivalentes, que exista un inescindido nexo causal entre lo resuelto por la Administración y el efecto que con su impugnación se trata de impedir, ya se pretenda con ello evitar un perjuicio derivado del mantenimiento del acto, o la consecución de un beneficio, también de cualquier carácter, consiguiente a la anulación de aquél»

Por último, es también interesante aludir a la opinión que el Tribunal Constitucional expresa en su sentencia de 22 de diciembre de 1988 (65), respecto al alcance de la expresión interés legítimo:

«La expresión 'interés legítimo' utilizada en nuestra Norma fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de 'interés directo', ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado

(61) Ref. Ar. 1.368.

(62) Ref. Ar. 1.220.

(63) Ref. Ar. 2.955.

(64) Sentencia de 25 de mayo de 1987.

(65) Sentencia 257/88 de 22 de diciembre, fundamento 3.º

o específico. No cabe, pues, confundirlo con el interés genérico en la preservación de derechos que ostenta todo ente u órgano de naturaleza política, cuya actividad está orientada a fines generales».

Para completar este análisis que acerca del requisito de la legitimación por interés venimos realizando, hay que afirmar que el artículo 28.1. b) de la ley jurisdiccional, que restringe la legitimación para impugnar disposiciones generales de la Administración central, es entendido hoy día como derogado por el artículo 24 del texto constitucional. Esta es una opinión extendida en la doctrina (66) y presente también en varios pronunciamientos del Tribunal Supremo (67).

Finalmente, es también relevante señalar el principio de que, reconocida en vía administrativa la legitimación de un recurrente, no es posible para la Administración negar tal legitimación en sede jurisdiccional (68). Lógicamente, sí lo podrá hacer el tribunal, que en el análisis de este requisito no queda vinculado por el comportamiento de las partes, pero lo cierto es que los tribunales muy rara vez proceden a declarar la falta de legitimación del demandante cuando la Administración no se lo pide. Por otra parte, como señala García de Enterría, «aunque es cierto que por tratarse de procedimientos procesales es al Tribunal al que corresponde decidir sobre su existencia con plena libertad, no lo es menos que el reconocimiento hecho de los mismos por la Administración ha creado una apariencia que justifica la atribución al recurrente del beneficio de la duda y que por ello postula en favor del mantenimiento del mismo en la vía jurisdiccional en aplicación del principio *pro-actione*» (69).

Debemos a continuación trasladar todo este análisis sobre la participación ciudadana en el orden jurisdiccional contencioso-

(66) GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, p. 535.

(67) Por ejemplo, sentencias de 14 de octubre de 1981, 14 de enero de 1982 o 20 de septiembre de 1986.

(68) Por ejemplo, Sentencia de 16 de octubre de 1978 (Ar. 3.688).

(69) GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, p. 537.

administrativo al ámbito material específico de la protección del medio ambiente. Dentro de éste, los supuestos en los que el ciudadano puede pretender acceder a los tribunales son diferentes. En primer lugar, los particulares pueden plantear su acceso a la jurisdicción mediante la invocación de un derecho subjetivo. En segundo término, la misma intención puede concretarse mediante la alegación de un interés directo en el conflicto ambiental presentado. Una tercera vía de acceso es el ejercicio de una acción popular prevista en la legislación administrativa de protección ambiental. Por último, accederán a los tribunales los conflictos en los que los demandantes defiendan un interés más difuso, pero que logre situarse dentro del concepto de interés legítimo.

Respecto al primero de estos supuestos, esto es, el de la invocación de un derecho subjetivo ambiental, fácilmente se comprende que reviste carácter excepcional. El ordenamiento ambiental, como sabemos, no es proclive a proclamar derechos de inmediato ejercicio, sino que más bien se dedica a la defensa de intereses colectivos o individuales frente a las agresiones ilegítimas que puedan recibir del exterior. Es cierto que el Tribunal Supremo ha empleado en alguna ocasión expresiones como «derecho ciudadano a un natural medio ambiente» (70) ó «derecho ciudadano a un medio ambiente» (71), pero, como dice Martín Mateo, «se trata de pronunciamientos genéricos, *obiter dictum*, ya que los fallos se limitan a aplicar estrictamente el Derecho positivo» (72). Respecto al artículo 45 de la Constitución, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1989 (73) justifica, a primera vista, la legitimación del demandante con base directa en este precepto:

«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

(70) Sentencia de 16 de octubre de 1978 (Ar. 3.688) Considerando 3.º

(71) Sentencia de 30 de abril de 1979 (Ar. 1.594) Considerando 3.º

(72) MARTÍN MATEO. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Trivium, 1991, p. 153.

(73) Ref. Ar. 3.233.

que el recurrente tiene legitimación sobrada para acceder a los tribunales de justicia a plantear la cuestión aquí debatida» (74)

Sin embargo, el mismo Martín Mateo, sin despreciar la importancia de este pronunciamiento, niega la legitimación directa a través del artículo 45 de la Constitución: «pero (la sentencia) es menos revolucionaria de lo que puede aparecer, y no da pie desde luego a una aplicación directa y única de la Constitución en materia ambiental ni al acceso a la jurisdicción sólo en esta base de los demandantes. En realidad, la técnica que utiliza es la del reconocimiento de un interés legítimo a la apertura del proceso (75).

En consecuencia, la vía del derecho derivado del ordenamiento como cauce para acceder a los tribunales en conflictos de materia ambiental es un camino reducido que, por otra parte, cuando se presenta no plantea problemas de cara a la legitimación.

Tampoco plantea problemas en este sentido el ejercicio de las diferentes acciones populares recogidas en la legislación administrativa de protección del entorno. En estos casos, cualquier sujeto individual o colectivo queda legitimado para el planteamiento del conflicto ante los tribunales de esta jurisdicción, siempre y cuando este contencioso sea encuadrable en el supuesto previsto en el precepto legal concreto que establece la acción popular.

Pueden también plantearse conflictos en esta materia que afecten de modo directo a los intereses de determinados individuos o colectivos. Cuando la pretensión que el demandante plantea respecto al hecho ambiental producido busca la obtención directa de un beneficio, de orden material o moral, o bien la erradicación de un perjuicio, podemos señalar que está en juego un interés directo de carácter ambiental. El caso prototípico de estos conflictos en sede contencioso-administrativa sería el de la actuación, positiva o negativa, de la Administra-

(74) Fundamento de Derecho 3.^º

(75) MARTÍN MATEO. *Tratado de Derecho ambiental*. Madrid: Tribium, 1991, p. 154.

ción que provoca un perjuicio inmediato al afectado, bien económicamente bien inmateralmente, siendo este segundo caso quizás más frecuente cuando se altera el entorno concreto de un ciudadano en forma de ruidos, olores, vibraciones u otras molestias análogas. En estos no poco frecuentes casos, el demandante legitima su participación en el poder judicial con un interés directo.

Pero un bloque mayoritario de razones para acudir a los tribunales ante conflictos ambientales, y con una mayor trascendencia social, es el de los intereses no directos, generalmente defendidos colectivamente y que tienden a la evitación de futuros perjuicios ambientales cuya relación directa con intereses individuales no es fácilmente defendible. Se trata de intereses que alegan un daño genérico, quizás futuro, que afectaría a un número indeterminado de ciudadanos. Entre estos estarían, por ejemplo, las acciones entabladas contra la contaminación causada por los vehículos motorizados que circulan por una ciudad o las presentadas para que sea efectivo el cumplimiento de determinada normativa ambiental. Entramos así de lleno en el ámbito de los llamados intereses difusos, de los cuales un gran sector de los intereses ambientales suele ser anunciado como ejemplo típico.

Respecto a la invocación de estos intereses de carácter difuso para lograr el acceso a los tribunales, hemos de concluir que, en nuestro ordenamiento, constituirán título suficiente de legitimación activa todos aquellos intereses ambientales difusos que puedan ser encuadrados en la parcela semántica de la expresión intereses legítimos, recogida en el artículo 24 de la Constitución. Ello, claro está, siempre que no sea posible el recurso a una acción popular establecida en la ley.

Como puede adivinarse, la línea fronteriza entre los intereses ambientales difusos válidos para acceder a la tutela judicial y los que no lo son, dista mucho de constituir una barrera nítida. Son, al fin y al cabo, intereses de alcance colectivo con dificultades procesales notables, que precisan de una respuesta más evolucionada del ordenamiento con la que poder articular el derecho al ambiente recogido en la Constitución como un derecho de parti-

cipación, también a nivel jurisdiccional. Para ello, es de especial relevancia que la defensa judicial de estos intereses se abra a la participación de particulares, al menos de asociaciones naturalistas homologadas de alguna forma por el ordenamiento.

Hoy por hoy es éste, sin duda, el campo de batalla en el que se decide el grado de participación en las labores del poder judicial con respecto al medio ambiente. Salvando los conflictos cuyos resultados pueden fácilmente individualizarse, es en derechos sociales y económicos, como el del disfrute de un medio ambiente adecuado, donde realmente tiene trascendencia una admisión a trámite generalizada de las demandas, por cuanto se trata de problemas de carácter fundamentalmente comunitario o que, por lo menos, afectan a un número indeterminado de sujetos, y de los que el Estado no puede ostentar el monopolio de su defensa. Por ello entendemos que, a priori, la mayoría de los habitualmente llamados intereses difusos son en realidad reconvertibles en intereses legítimos y, por tanto, capaces de ser invocados con éxito por los demandantes en la vía contencioso-administrativa.

Junto a ello, es preciso hoy buscar fórmulas que permitan una progresiva ampliación de los márgenes de legitimación en la defensa procesal de estos intereses, sin que ello signifique que sea posible ni acertado llegar en todo caso a la acción popular. Antes bien, una fórmula más que aceptable es la de reconocer la legitimación a determinados colectivos ciudadanos interesados en la defensa de estos intereses de protección del entorno y homologados por el ordenamiento para esta finalidad. Estas asociaciones cualificadas estarían así capacitadas para intervenir en aquellos supuestos no individualizables y que, es de suponer que, ningún ciudadano aislado va a plantear ante los tribunales. Este sistema propuesto de reconocimiento de determinados colectivos para la defensa del ambiente no deja de plantear problemas en una sociedad en la que aún no se han estructurado grupos ambientalistas con verdadera presencia. Sin embargo, una solución de este género, además de ampliar las funciones judiciales en relación con el medio, fomentaría ese asociacionismo ecologista que, a su vez, daría lugar a un debate ambiental más frecuente y responsable. En cualquier caso, no se trataría de

una novedad a nivel comparado, por cuanto podría basarse en gran medida en el modelo vigente hoy en Italia (76).

Finalmente, no podemos olvidar que, independientemente del ámbito objetivo abarcado por los tribunales de la jurisdicción contenciosa y de la mayor o menor facilidad de que dispongan los particulares para residenciar sus aspiraciones en dicha sede, otros factores referidos primordialmente al funcionamiento del propio poder judicial tienen también un efecto más que notable en el grado real de participación ciudadana, tanto en éste como en otros temas. Por un lado, el elevado costo económico que el acceso a los tribunales puede suponer para el actuante sirve de freno para éste en no pocas ocasiones y acaba por asegurar que, en la defensa de intereses difícilmente individualizables, solamente una intervención colectiva es en la práctica viable. En segundo término, el excesivamente lento funcionamiento de la Administración de Justicia es un problema especialmente grave cuando estamos hablando de una materia sobre la que la política fundamental no es otra que la preventiva. A ello se añaden las dificultades de ejecución de las sentencias cuando éstas son contrarias a la Administración. Estos problemas básicos de funcionamiento con los que se topa el ciudadano en su acceso al poder judicial, con independencia del sistema que para dicho acceso se establezca, deben en cualquier caso ser corregidos, si realmente se persigue que los derechos sociales puedan plasmarse más que individualmente, a través de los cauces de participación social en los diferentes poderes públicos.

3. Jurisdicción penal

Como ya se señaló al hablar del derecho al ambiente como derecho constitucional, el apartado tercero del artículo 45 de la Constitución de 1978 se encarga de prever la existencia en el ordenamiento de sanciones destinadas a aquellos que infrinjan los objetivos y deberes ambientales que se establecen en el mismo precepto constitucional. Dichas sanciones, que fijará la

(76) En Italia se ha reconocido la legitimación a determinadas asociaciones cualificadas por Decreto de 20 de febrero de 1987.

ley, pueden revestir naturaleza penal o administrativa. Las sanciones administrativas, como sabemos, son encuadrables en la función de policía, ejercida directamente desde las administraciones públicas y con sujeción al Derecho administrativo. La sanción penal, por el contrario, nos remite a otro sector del ordenamiento jurídico, cuya aplicación sólo compete al poder judicial por medio de su jurisdicción correspondiente.

En efecto, para que pueda imponerse una sanción de carácter penal se precisa una declaración judicial de un tribunal competente y, paralelamente, la previa existencia de un tipo penal recogido en una norma con rango de ley orgánica, en el que pueda subsumirse la conducta que se entiende como nociva.

Es por ello que la previsión constitucional de sanciones penales para las infracciones ambientales precisaba por parte del legislador la instauración de uno o varios tipos en las leyes penales referentes a los ilícitos ambientales de mayor gravedad y cuya prevención meramente administrativa se entendiera insuficiente.

Siguiendo esta línea, el legislador estatal introdujo en 1983 (77) en el Código Penal el comúnmente llamado delito ecológico, que hoy se contiene en el artículo 347 bis de esta norma. Este precepto se ubica dentro del capítulo segundo del título quinto del libro segundo del Código Penal, referido a los delitos de riesgo en general, siendo su redacción la que a continuación se detalla:

«Será castigado con la pena de arresto mayor y multa de 50.000 a 1.000.000 de pesetas el que, contraviniendo las Leyes o Reglamentos protectores del medio ambiente, provocare o realizare directa o indirectamente emisiones o vertidos de cualquier clase, en la atmósfera, el suelo o las aguas terrestres o marítimas, que pongan en peligro grave la salud de las personas, o puedan perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles.

Se impondrá la pena superior en grado si la industria funcionara clandestinamente, sin haber obtenido la pre-

(77) Ley Orgánica 8/83 de 25 de junio.

ceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones, o se hubiere desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de la actividad contaminante, o se hubiere aportado información falsa sobre los aspectos ambientales de la misma o se hubiere obstaculizado la actividad inspectora de la Administración.

También se impondrá la pena superior en grado si los actos anteriormente descritos originaren un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico.

En todos los casos previstos en este artículo podrá acordarse la clausura temporal o definitiva del establecimiento, pudiendo el Tribunal proponer a la Administración que disponga la intervención de la empresa para salvaguardar los derechos de los trabajadores».

Hoy por hoy, éste viene a ser el único artículo del Código Penal que se refiere expresamente a la problemática ambiental. Sin embargo, la descoordinación legislativa existente en la materia ha provocado que junto a este precepto coexistan otros de antigüedad mayor, recogidos en leyes especiales, y que se refieren a sanciones penales para determinados ilícitos ambientales.

Dentro de este grupo, encontramos en primer lugar la Ley de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942, que prevé dos tipos penales que pudiéramos considerar ambientales. Por una parte, se castiga con prisión menor la tenencia de explosivos para la actividad de la pesca y, en segundo lugar, se dispone la misma sanción para el uso de dichos explosivos (78). En la Ley de Energía Nuclear (79) también se contienen varios tipos penales con referencia al entorno. Así, el artículo 84 de esta norma señala la pena de reclusión mayor para la conducta de liberación intencional de energía nuclear, que ponga en peligro la vida o la salud de las personas o sus bienes. En el mismo precepto se establece que se castigará con prisión mayor la perturbación intencionada del funcionamiento de una instalación nuclear. El artícu-

(78) art. 60. a).

(79) Ley 25/64 de 29 de abril.

lo 85, por su parte, describe el delito de exposición intencionada de personas a radiaciones ionizantes, para el que dispone la pena de reclusión menor. Por último, en la Ley de Caza de 4 de abril de 1970, también se describen sendos tipos penales. Por una parte, se castiga la entrada sin autorización en terrenos sometidos a régimen cinegético especial portando armas o medios de caza (80). Por otro lado, también es punible la caza en los mismos terrenos cuando se realiza sin la debida autorización (81).

Es claro que, pese a la existencia de estos tipos claramente referidos a la temática ambiental, no puede descartarse que otras conductas ilícitas atentatorias contra el entorno ecológico encuentren acomodo en otros tipos más generales previstos en el Código Penal, como puede ser muy bien el caso de los delitos de incendio (82) o los delitos contra la salud pública (83).

Toda esta normativa penal ambiental, y en particular el artículo 347 bis del Código Penal han provocado una abundante literatura (84). Aunque no constituye un objeto de nuestro trabajo hacer un análisis del Derecho penal ambiental actualmente existente en nuestro ordenamiento, no puede dejar de señalarse que la postura de la doctrina es, en líneas generales, particular-

(80) art. 42.1. e).

(81) art. 42.1. f).

(82) arts. 547 a 556.

(83) art. 341 y ss.

(84) Sobre el artículo 347 bis del Código Penal y la protección penal del ambiente, pueden verse: PRATS CANUT. El delito ecológico. En *Jornadas sobre el delito ecológico*. Barcelona: 1989; CONDE-PUMPIDO. Protección penal del medio ambiente. Cuestiones generales. En *Poder Judicial*, n.º IV, 1989; BELTRAN BALLESTER. El delito ecológico. En la misma revista; MARTIN MATEO. El delito ambiental: reflexiones desde el Derecho administrativo. En *REALA*, n.º 238, 1988; RODRIGUEZ RAMOS. Delitos contra el medio ambiente. En *Comentarios a la legislación penal*. Madrid: 1985, tomo V, vol. 2; PERIS. *Delitos contra el medio ambiente*. Valencia, 1984; VERCHER. *Comentarios al delito ecológico*. Madrid, 1986; del mismo autor, *Comentarios al delito ecológico. Breve estudio de Derecho comparado entre España y los Estados Unidos*. Madrid: Ministerio de Justicia, 1986; ESER. *Derecho Ecológico*. En *RDP*, 1985; MARTIN MATEO. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Trivium, 1991, pp. 217 y ss.

mente crítica con la forma en que hoy se protege penalmente el ambiente, señalándose el carácter insuficiente que esta normativa presenta para los fines que se pretenden conseguir y la necesidad de una reforma urgente de la misma.

En lo que toca a la participación ciudadana en este orden jurisdiccional, esto es, a las posibilidades de acceso a los tribunales penales por parte de los particulares cuando estos estimen que se ha producido una conducta atentatoria contra el medio ambiente y tipificada por la legislación penal, cabe señalar que aquí la cuestión se simplifica enormemente respecto a lo contemplado en las jurisdicciones civil o contencioso-administrativa. Ello es debido fundamentalmente a que en nuestro ordenamiento penal casi todos los delitos, y por supuesto también los que se producen como resultado de una actividad antijurídica contra el entorno ecológico, son de naturaleza pública. Para la persecución de los delitos públicos la Ley de Enjuiciamiento Criminal reconoce la existencia de acción popular, lo cual nos lleva a la consecuencia de que cualquier persona, individual o colectivamente, y con independencia de la acreditación de un derecho o interés directo, está legitimada para presentar la correspondiente denuncia con la que se iniciará la instrucción del supuesto y, en su caso, el enjuiciamiento del mismo. En realidad, se parte de la consideración de que toda lesión de un bien jurídico público penalmente protegido afecta directamente al interés de cualquier persona, por lo que todos están legitimados en el orden penal para ejercer la acción que pone en funcionamiento la maquinaria judicial. Por la misma razón, al defenderse mediante la denuncia intereses comunes a todo el cuerpo social, el actor en este caso no podrá, una vez interpuesta la denuncia, detener el procedimiento renunciando al derecho o retirando la acción, por lo que podemos concluir que, tratándose de delitos públicos, como es aquí el caso, la legitimación resulta amplísima, si bien la participación popular se limita a la capacidad de abrir el procedimiento, siendo notablemente restringida a partir de dicho momento inicial.

En estos términos, todo parece señalar que la legitimación activa no encuentra obstáculos por tratarse del ejercicio de una acción popular y que, por tanto, en el orden jurisdiccional

penal, la participación ciudadana a la hora de abrir el proceso es tan amplia como pudiera desearse. Sin embargo, determinadas restricciones al acceso ciudadano a los tribunales penales pueden plantearse de modo indirecto si se pretende, como en ocasiones sucede, que la interposición de una denuncia vaya acompañada por la prestación de una fianza por parte del sujeto actuante. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este supuesto en su Sentencia 62/83 de 11 de julio. Siguiendo las argumentaciones ofrecidas por este alto tribunal cabe señalar en primer lugar, que el ejercicio de la acción popular, cuando ésta se interpone por delitos contra la salud pública entendida como un bien común, equivale a la defensa de la salud personal de los ciudadanos y es, por lo tanto, un interés cuya tutela judicial efectiva queda garantizada en el artículo 24.1 de la Constitución. A este respecto es conveniente recordar la ubicación actual del llamado «delito ecológico» en el Código Penal, precisamente situado dentro de la sección dedicada a los delitos contra la salud pública y el medio ambiente. Esta argumentación la ofrece el Tribunal en su fundamento jurídico segundo:

«Entendemos que el bien jurídico protegido en los delitos de riesgo en general contra la salud pública es el bien común en que la misma consiste, que se refleja en definitiva en la salud personal de los ciudadanos, por lo que estamos en un supuesto en el que la defensa del bien común es la forma de defender el interés personal, o, como antes decíamos, en que la defensa de ese interés se hace sosteniendo el interés común, aun cuando en el caso de que se trata el interés personal no sea directo.»

En segundo lugar, visto que el ejercicio de la acción popular en delitos contra la salud en general, incluyendo los delitos contra el ambiente, es enmarcable en el derecho a la tutela judicial recogido en el artículo 24 de la Constitución, cabe preguntarnos a continuación si la exigencia de una fianza como requisito para la interposición de la denuncia es o no contraria a Derecho. En este sentido, el Tribunal Constitucional considera que la petición de fianza no es en sí misma contraria al contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, sino que es conforme a

derecho siempre y cuando su cuantía no impida u obstaculice gravemente la acción popular, considerados los medios económicos de quienes pretendan ejercitarla. Así lo señala el Tribunal en el tercer fundamento jurídico:

«Debemos afirmar que la exigencia de una fianza no es en sí misma contraria al contenido esencial del derecho, siempre que su cuantía, en relación a los medios de quienes pretenden ejercitarlo, no impida u obstaculice gravemente su ejercicio, pues ello conduciría en la práctica a la indefensión que prohíbe el artículo 24.1 de la Constitución.»

En cualquier caso, a nuestro entender, la exigencia de fianzas debe tender radicalmente a su desaparición en este tipo de acciones populares, por cuanto limitan por vía indirecta la participación sin ofrecer a cambio ventajas que no puedan obtenerse de otro modo, por ejemplo, mediante una normativa rigurosa para las acciones interpuestas temerariamente o con mala fe. En parecida línea se pronuncia el Tribunal Constitucional, si bien éste se limita a aconsejar que se aumenten las facilidades para el ejercicio de este derecho fundamental a la acción popular, reduciendo, se entiende, las cuantías de las fianzas exigidas:

«El artículo 280 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal ha de interpretarse, de conformidad con la Constitución, en el sentido de dar prioridad a la efectividad del derecho fundamental, lo que puede exigir que se limite la cuantía de la fianza que resulte de la valoración de las posibles resultas del juicio.»

En cualquier caso, puede señalarse con claridad que el orden jurisdiccional penal es aquel que ofrece mayores posibilidades de participación en el sentido de provocar el funcionamiento de la maquinaria judicial. Es claro también que el ámbito objetivo que cubre el Derecho penal ambiental resulta extraordinariamente más reducido que el contenido en el Derecho administrativo, lo que explica, sin duda, la hasta ahora relativa escasez de pronunciamientos de los tribunales penales sobre conflictos ambientales. Sin embargo, el hecho de que la vigilan-

cia ambiental sea compartida entre los poderes públicos y los particulares aumenta las posibilidades de defensa de los valores ambientales por parte de éstos y, por tanto, su participación en las labores de protección del medio.

Para que esta participación se incremente y resulte también más eficaz es aconsejable que se produzca igualmente un acomodo de los tipos penales ambientales a las diferentes realidades dañinas que pueden afectar al entorno, lo cual pasa inexorablemente por un lento camino legislativo.

Con todo, la amplitud de acceso, aunque no de objeto, a los tribunales penales en este tema, es un dato positivo, por cuanto el procedimiento penal resulta usualmente más barato y rápido, lo cual, unido a la fuerza de la sentencia penal, puede servir de acicate para que progresivamente se vaya produciendo un incremento de la vigilancia y denuncia de los ataques al entorno por parte de los ciudadanos y, especialmente, a través de las asociaciones civiles cuyo fin principal consiste en la defensa de un ambiente adecuado.

CONCLUSION

La consideración del derecho al ambiente como un derecho de participación es todavía una concepción que, en gran parte, no ha sido asumida por nuestro ordenamiento. Ello no obstante, y según hemos visto a lo largo de este recorrido por los diferentes poderes del Estado, la progresiva potenciación del elemento participativo respecto a los aspectos ambientales no crearía problemas jurídicos de importancia, siendo preciso, en realidad, tan solo un correcto y más generoso desarrollo de la idea de participación que la propia Constitución encierra. Los mecanismos participativos ya previstos pueden ser fácilmente reconvertidos con solo cambiar la práctica que de los mismos se sigue, especialmente en el ámbito administrativo. Es de esperar, por lo tanto, que el Derecho evolucione en esta línea y que la conciencia colectiva sobre los problemas ambientales, cada vez más formada, contribuya a la adecuación del ordenamiento a los distintos intereses ambientales, lo cual puede lograrse, en gran parte, a través del impulso del principio de participación.

Parece adecuado resumir aquí, una vez analizado el ordenamiento vigente, algunas ideas sobre este modelo participativo que respecto al derecho al ambiente se propone. En primer lugar, debe cuestionarse el propio concepto de participación. Indudablemente, la utilización de este término puede encerrar significados diferentes respecto a su alcance y a su traducción jurídica, que es preciso concretar. Cuando se aboga por la creación de un derecho de participación se está haciendo referencia a una intervención del ciudadano en cuanto particular en determinadas acciones y labores acometidas por los poderes

públicos de un Estado afectantes a la materia que constituye el objeto del derecho en cuestión. En palabras de Sánchez Blanco, «el principio de participación constituye el inexcusable factor operativo de la idea de democracia, con paso de contenidos puramente plebiscitarios a presencia y seguimiento de individuos y grupos en las plurales instancias decisorias» (1). Más gráfica y adecuada nos parece la descripción que ofrece Sánchez Morón de la participación ciudadana: «Cuando hablamos de participación ciudadana nos estamos refiriendo a una forma o modo específico en que se realiza un proceso decisorial. Frente a otros modos de gestión, en especial en nuestros días el de tipo burocrático o tecnoburocrático puro, el modelo participativo implica una apertura del proceso decisorio a una pluralidad de sujetos portadores de intereses diversos que actúan, que «toman parte» en el mismo o intentan influir en su resultado desde posiciones autónomas, es decir, no integradas apriorísticamente en el aparato institucional» (2).

Podemos decir, por tanto, que mediante la participación, lo que antes era una actuación pública, de carácter decisorio o ejecutivo, realizado exclusivamente por agentes públicos, pasa a ser compartido en su gestación, en mayor o menor medida con individuos que están actuando como meros particulares. En resumen, se trata de dejar de entender el ideal ambiental como un interés general cuya tutela es monopolio del Estado para considerarlo como un objetivo último, en cuya plasmación deben colaborar tanto los agentes públicos como los ciudadanos privados. La defensa de muchos intereses supraindividuales no puede, por tanto, depender exclusivamente de la tutela que el Estado realice de los mismos. Como dice Postiglione, «la participación viene aquí considerada no sólo como una oportunidad económica, política y social o como una legítima aspiración cultural, sino como presupuesto indispensable para la tutela de la

(1) SANCHEZ BLANCO. La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de Derecho. En *RAP* n.º 119, 1989, p. 162.

(2) SANCHEZ MORON. La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente. En *Derecho y medio ambiente*. Madrid: MOPU, 1981, p. 172.

persona humana y como expresión de la obligación de solidaridad social impuesta en la Constitución» (3).

En segundo lugar, debemos cuestionarnos acerca de cuáles son los requisitos o pilares básicos sobre los que se puede apoyar la efectividad de un derecho de participación. Lógicamente, el factor más relevante será la voluntad inequívoca de los poderes públicos de hacer de la protección del entorno una materia participada por la ciudadanía. Sin embargo, además de ello, deben darse fundamentalmente tres elementos (4). Como primer requisito, ha de instaurarse una práctica informativa adecuada sobre la materia ambiental al cuerpo social. La información veraz, completa y puntual es el mejor pórtico a una participación fluida y eficaz. El problema se presenta con frecuencia no sólo en la ausencia de información, sino también en la falta de una metodología adecuada para transmitir esa información a la ciudadanía, o en la manipulación de la misma, bien desde instancias públicas o bien desde otros sectores privados. Como segundo requisito, debe existir una legislación que prevea claramente la participación y, si es posible, la adecúe a la materia ambiental. De lo contrario, abrir el debate sin tener previsto el procedimiento, puede producir efectos más perjudiciales que su propia inexistencia. Por último, resulta también fundamental el reconocimiento de una legitimación suficiente tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional para la discusión de los problemas relativos al medio. En este sentido, se trata de reconocer que los intereses ambientales colectivos pueden ser abordados desde instancias particulares y que su tutela no constituye un monopolio para los poderes públicos.

Dicho esto, cabe también hacer una referencia a las posibilidades subjetivas de la participación en las tareas relacionadas con el medio ambiente. Desde el punto de vista del sujeto, la participación popular ofrece dos versiones: una, la individual, en la que el particular actúa, bien como tal, o bien en función de

(3) POSTIGLIONE. *Il diritto all'ambiente*. Napoli: Jovene editore, 1982, p. 24

(4) GOSALBO BONO. El derecho del medio ambiente a la luz del Derecho comparado. En *Poder Judicial*, n.º IV, 1989, p. 143.

su cualificación técnica; otra, la colectiva, en la que un conjunto de particulares se organizan para intervenir, ya sea agotando su actuación conjunta en un asunto concreto, o atendiendo a los diferentes problemas que puedan surgir en un ámbito material o geográfico determinado. «Nos referimos a toda persona en cuanto que ciudadano “de a pie”. Ahora bien. Este puede actuar individualmente, ya sea como experto en una determinada materia relacionada con nuestro tema, o como simple ciudadano que emite una declaración de voluntad formalizada en virtud de un voto, una alegación en un procedimiento consultivo, una denuncia administrativa, una demanda judicial, etc., o bien puede actuar colectivamente a través de organizaciones constituidas para la defensa de intereses colectivos, como pueden ser las asociaciones ecologistas, culturales, de vecinos, los sindicatos, etc. En todo caso, estos sujetos se caracterizan porque no actúan sólo en beneficio propio, sino también como portadores de un interés social más general, de un grupo concreto o de una colectividad difusa e indeterminada» (5).

Finalmente, tampoco puede olvidarse que la participación plantea igualmente inconvenientes, que pueden ser provocados por una mala concreción de la misma o por evidenciarse determinadas carencias sociales. No en vano, si en crisis se encuentra el modelo de democracia representativa, no es menos cierto que también es época pasada el tiempo en que se produjo una euforia participativa (6). Esta se ha visto últimamente cuestionada por el incremento de la distancia entre la Administración y el ciudadano, así como por las nuevas tendencias centralizadoras que, como hemos visto, afectan también a la materia ambiental. Una muestra de esta crisis participativa también puede ser el escaso desarrollo que el principio de participación proclamado en la Constitución de 1978 ha experimentado. Por otra parte, el impuro funcionamiento del sistema, con la presencia de grupos de presión influyentes al nivel de altos intereses económicos o

(5) SANCHEZ MORON. La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente, p. 166.

(6) PEREZ MORENO. Crisis de la participación administrativa. En RAP n.º 119, 1989.

políticos, no genera sino la pérdida de confianza del ciudadano en sus propias posibilidades participativas. Por último, es necesario también reconocer que, si bien es cierto que los particulares no encuentran en muchas ocasiones una respuesta en el ordenamiento a sus demandas de participación en los temas ambientales, no lo es menos que, a nivel general, la sociedad no acaba de vertebrarse con claridad en torno a esta problemática, sino para casos muy puntuales en los que se mueven intereses muy concretos. En efecto, la respuesta que los particulares han dado a posibilidades abiertas desde la Administración ha sido más bien irregular. Por ello, no está de más proclamar que la adecuación de un derecho como derecho de participación requiere no sólo un esfuerzo desde los poderes públicos en asumirlo como tal, sino también un cambio en determinados comportamientos de una sociedad que se presenta aún como poco comprometida con los problemas públicos.

A pesar de todo, la asunción de una nueva concepción del derecho al ambiente en el sentido de considerarlo un derecho cuya efectividad ha de lograrse, en gran parte, gracias a la participación popular, constituye una alternativa interesante a la situación actual. Paralelamente, este modelo participativo puede también resultar adecuado para la plasmación de la mayoría de los derechos de orden económico, social o cultural, cuya vertebración como derechos sustantivos resulta, cuando menos, difícil. De este modo, junto a unos derechos más inmediatos y concebidos como derechos subjetivos típicos, coexistirían otra serie de intereses protegidos por el ordenamiento que, reflejando ciertos ideales pretendidos por la sociedad, intentan ser defendidos, ante todo, con mecanismos y cauces de participación popular, tendentes tanto a evitar su vulneración, como a orientar la política de los distintos poderes del Estado. Este formidable impulso a la participación social complementaría, además, la legitimación tradicional de la democracia representativa, abriendo quizás una salida a la crisis que, en su vertiente social, vive hoy el Estado democrático de Derecho.

LA NUEVA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y LOS DERECHOS DE PARTICIPACION

La entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 27 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común debe servir para incidir positivamente, si bien de forma limitada, en la vertebración de la participación popular en las tareas públicas. En este sentido, determinados derechos de carácter social, como el derecho al ambiente, pueden ver reforzadas sus posibilidades participativas en lo que se refiere, concretamente, al acceso de los ciudadanos a las labores del poder ejecutivo.

Esta incidencia positiva se vehicularía a través de tres conductos diferenciados y basados en sendos tramos del articulado de este cuerpo legal. El primero de ellos se refiere a la posible ampliación del concepto de interesado. En segundo lugar, se encuentra el apartado relativo al derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. Por último, en tercer lugar, nos referimos a la instauración en la ley de determinados cauces de participación de los interesados en el procedimiento administrativo.

El artículo 31 de la nueva norma define el concepto de interesado en el procedimiento administrativo del siguiente tenor literal:

«1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

- b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
 - c) Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento, en tanto no haya recaído resolución definitiva.
2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos la Ley reconozca.
 3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho habiente sucederá en tal condición, cualquiera que sea el estado del procedimiento.»

Como puede fácilmente deducirse de la comparación de este precepto con el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, son realmente escasas las novedades que en el concepto de interesado ha introducido la nueva norma. Concretamente, el único aspecto que la ley de 1992 incorpora es la especificación final sobre la doble naturaleza, individual o colectiva, que pueden revestir los intereses legítimos.

Esta novedad no supone en realidad la incorporación de ningún concepto jurídico nuevo al ordenamiento, ya que no hace sino recoger lo que por vía jurisprudencial o doctrinal había sido ya anteriormente especificado. En cualquier caso, la reciente ley del procedimiento administrativo común no viene a añadir ninguna nueva vía de participación con respecto a lo que ya señalamos en el momento de referirnos a la legitimación y al concepto de interesado en nuestro Derecho administrativo.

Entrando en el tema del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, encontramos en la ley 30/1992 una importante novedad, a saber, la de la incorporación explícita de tal derecho como genuino derecho de los ciudadanos frente a las administraciones públicas. Efectivamente, el artículo 35 recoge en su apartado h) el derecho del administrado al acceso a los

registros y archivos de las administraciones públicas, en los términos reconocidos por la Constitución y las leyes. Dentro del mismo precepto, y bajo la misma perspectiva participativa, debe agradecerse también la explicitación que se efectúa en el apartado a) del derecho de los ciudadanos a conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; así como a obtener copias de los documentos contenidos en ellos.

El derecho de acceso reconocido en el artículo 35 h) aparece posteriormente pormenorizado en el precepto 37 de la nueva ley, cuyo tenor literal es el siguiente:

«1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

2. El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas, que, en el supuesto de observar que tales datos figuran incompletos o inexactos, podrán exigir que sean rectificadas o completadas, salvo que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo, conforme a los plazos máximos que determinen los diferentes procedimientos, de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno.

3. El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo.

4. El ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada.

5. El derecho de acceso no podrá ser ejercicio respecto a los siguientes expedientes:

a) Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derechos Administrativo.

b) Los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado.

c) Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.

d) Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial.

e) Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

6. Se regirán por sus disposiciones específicas:

a) El acceso a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas.

b) El acceso a documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes.

c) Los archivos regulados por la legislación del régimen electoral.

d) Los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública.

- e) El Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley.
 - f) El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación local.
 - g) La consulta de fondos documentales existentes en los archivos históricos.
7. El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. No obstante, cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas.
8. El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, que se hallen legalmente establecidas.
9. Será objeto de periódica publicación la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones Públicas, sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta de los particulares.
10. Serán objeto de publicación regular las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los

particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del derecho positivo o de los procedimientos vigentes, a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración.»

Brevemente, puede comentarse sobre este artículo que resulta positiva, en primer lugar, la consideración que se hace de este derecho de acceso como instrumento de participación. Por otro lado, este precepto supone el esperado desarrollo del artículo 105 b) de la Constitución, si bien dicho desarrollo no es total, habida cuenta de la regulación que del mismo puede hacerse en otras leyes especiales, tal y como vienen a reconocerse también en el anteriormente citado artículo 35 h) de la ley 30/1992.

En cualquier caso, y desde las consideraciones que en su momento realizamos respecto del derecho de acceso a los registros y archivos administrativos, resultan criticables los apartados 4 y 5 del artículo 37 en lo que puedan suponer de restricción al contenido esencial de dicho derecho, cuyos límites objetivos no pueden ser otros que los señalados en aquel capítulo. Por el contrario, debe esperarse que lo dispuesto en los apartados 9 y 10 del mismo precepto, en cuanto a publicaciones periódicas de documentos y opiniones administrativas, resulte de efectivo cumplimiento y suponga un paso más en el proceso de hacer partícipes a los ciudadanos de las labores de las administraciones públicas.

Por último, ha de hacerse también una mención a la sección cuarta del capítulo tercero del sexto título de la nueva ley, que lleva por título «Participación de los interesados». Dentro de dicha sección se incluyen tres artículos que regulan, con carácter general, el derecho de audiencia y el trámite de información pública. Ninguno de ambos constituye un nuevo cauce de participación popular, sino que son elementos fundamentales del procedimiento de elaboración de todo acto administrativo. En cualquier caso, debe destacarse como dato positivo que el artículo 86 establece la obligación de la administración afectada de dar una respuesta razonada a las alegaciones u observaciones que se presenten en todo período de información pública.

A modo de conclusión, debe señalarse que la entrada en vigor de la nueva ley reguladora del procedimiento administrativo común, pese a incorporar elementos positivos, no supone una sustancial alteración en cuanto a los mecanismos concretos ni al grado general de participación popular en las tareas de las administraciones públicas. Antes bien, el tímido carácter participativo que reviste esta norma, nos hace pensar que la oportunidad que supone la entrada en vigor de un nuevo texto para regular el régimen jurídico de las administraciones públicas y su procedimiento común, no ha sido convenientemente aprovechada desde la perspectiva del acceso de los ciudadanos no interesados directamente al ejercicio de las labores públicas que afectan a la colectividad.

En este sentido, el ordenamiento jurídico sigue necesitando de más radicales y profundas alteraciones para hacer posible la concreción de los derechos de naturaleza social mediante su conversión en derechos fundamentalmente participativos.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS GENERALES

España

CARCELUS, RODRIGUEZ RAMOS, VIZCAINO. *Manual para la protección jurídica del medio ambiente*. Madrid: FEPMA, 1985.

ESCRIBANO COLLADO, LOPEZ GONZALEZ y PEREZ MORENO. *Constitución y medio ambiente: bases para un programa legislativo*, Universidad de Sevilla, 1982.

JAUENOD DE ZSOGON. *El Derecho ambiental y sus principios rectores*. Madrid: DGMA-MOPU, 1989.

MARTIN MATEO. *Tratado de Derecho ambiental*. Madrid: Trivium, 1991, vol. I.

RODRIGUEZ RAMOS (coord.). *Derecho y medio ambiente*. Madrid: CEOTMA-MOPU, 1981.

RUFO. *Ecología y Constitución*. Madrid: 1980.

Francia

DEXPAX. *Droit de l'environnement*. París: LITEC, 1980.

LAMARQUE. *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*. París: L.G.D., 1975.

MALAFOSSE. *Le droit à la nature*. París: Montschrestien, 1973.

PRIEUR. *Droit de l'environnement*. París: Dalloz, 1984.

Portugal

FALCAO DE CAMPOS. *Legislação portuguesa en vijor sobre protecção do ambiente e dos recursos naturais*. Lisboa: Secret. do Estado do ambiente, Lisboa, 1987.

Italia

ALMERIGHI Y ALPA. *Diritto e ambiente*. Padova: Cedam, 1989.

CACCINI. *Ambiente e sua protezione*. Padova: Cedam, 1988.

CESARO. *Danno ambientale e tutela giuridica*. Padova: Cedam, 1987.

MADDALENA. *Il diritto all'ambiente come fondamentale diritto dell'individuo e della collettività*, Consiglio di Stato, 1983.

SCHIESARO Y BORRACETTI. *Diritto a la salute e tutela dell'ambiente*. Padova: Cedam, 1986.

VARIOS. *La tutela dei beni ambientali*. Padova: Cedam, 1988.

Bélgica

SURAY. *Droit de l'urbanisme et de l'environnement*. Bruselas: Emile Bruylant, 1979.

Reino Unido

HUGHES. *Environmental law*. Londres: Butterworth, 1986.

Europa Oriental

KOLBASOV. *Environmental legislation in East European countries*. Moscú: USSR State Comittee for Environmental protection, 1987.

América Latina

ANDALUZ Y VALDEZ. *Derecho ecológico peruano*. Lima: Gredos, 1987.

BRANES. *Derecho ambiental mexicano*. México: Universo 21, 1987.

CANO. *Derecho, Política y Administración ambientales*. Buenos Aires: Depalma, 1978.

LEME MACHADO. *Direito ambiental brasileiro*. Sao Paulo: Revista das tribunaes, 1982.

PIGRETTI. *Derecho ambiental*. Buenos Aires: Educa, 1985.

SOSA MANTERO. *Derecho ambiental venezolano*. Caracas: Fundación Polar-Universidad Andrés Bello, 1983.

Norteamérica

DUPLESSIS. *La protection juridique de l'environnement en Quebec*. Quebec: Thomas, 1982.

REITZE. *An Environmental Law Treatise*. Washington: NAIP, 1972.

Australia

BATES Y MAXWELL. *Environmental Law in Australia*. Sydney: Butterworths, 1987.

Derecho internacional

KISS. *Droit international de l'environnement*. París: Pedone, 1989.

OTRAS OBRAS

ALVAREZ BAQUERIZO. *Derecho del medio ambiente: manual práctico*. Madrid: Penthalon, 1990.

AGUIRRE FERRER. La protección legal del medio ambiente. En *Jornadas sobre el delito ecológico*. Barcelona: 1989.

BARBIERA LELIO. *Própietà danno ambientale e tutela dell'ambiente*. Nápoles: Jovene editore, 1989.

BELLOCH MARQUES Y DE MIGUEL GARCIA. *Estudio comparado de la organización administrativa del medio ambiente*, DGMA-MOPU, 1989.

- BIANCHI. *Comunitá europea e protezione dell'ambiente*. Pavía: Cedam, 1983.
- CICALA. *La tutela dell'ambiente nel diritto amministrativo, penale e civile*. Turín: UTET, 1976.
- CUCHILLO FOIX. Las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de medio ambiente. En *Libro homenaje a Villar Palasí*. Madrid: Civitas, 1989.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI Y FERNANDEZ CASADEVANTE. *Protección internacional del medio ambiente y derecho ecológico*. Bilbao: UPV, 1987.
- DIAZ, Luis Miguel. *Responsabilidad del Estado y contaminación*. México: Porrúa, 1982.
- DIAZ ALVAREZ. *La protección del medio ambiente como servicio local*. Madrid: IEE, 1982.
- DOMPER. Las facultades de intervención de la Comunidad Autónoma de Aragón en el medio ambiente y su regulación específica. En *Derecho Público aragonés*. Zaragoza: Ibercaja, 1990.
- EDMUNDS Y LETEY. *Ordenación y gestión del medio ambiente*, IEAL, 1975.
- FRANCO. *Il diritto dell'ambiente*. Padova: Cedam, 1990.
- GIOVINE. *Enti locali e ambiente: atti di convegno di Verona*. Padova: Cedam, 1985.
- KISS. *L'écologie et le loi: le statut juridique de l'environnement*. París: L'Harmattan, 1989.
- LOPERENA ROTA. La protección de la salud y el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. En *Libro homenaje a García de Enterría*. Madrid: Civitas, 1991.
- LOPEZ RAMON. Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente. En *Actas del primer congreso de la Federación de amigos de la Tierra*. Sevilla: 1980.
- LOPEZ DE SAN FERNANDEZ. *Estudio sobre la ley general del medio ambiente*. Madrid: Instituto nacional de Prospectiva, 1980.

- MACHADO CARRILLO. *Los parques naturales: aspectos jurídicos y administrativos*, ICONA, 1988.
- MAMMONE. *Salute, territorio e ambiente*. Padova: Cedam, 1985.
- MARTÍN MATEO. *Nuevo Derecho energético*. Madrid: 1982.
- MILLAN LOPEZ. *Las competencias del gobernador civil en la defensa de la Naturaleza*. Madrid: MOPU, 1978.
- MUÑOZ SANCHO. *Anteproyecto de ordenanza sobre protección del medio ambiente urbano contra la emisión de ruidos*. Madrid: IEAL, 1984.
- PEREZ DE GREGORIO. La actuación del Ministerio fiscal en la investigación y persecución de los delitos ecológicos. En *Jornadas sobre el delito ecológico*. Barcelona: 1989.
- PEREZ MORENO. Las bases de un Derecho ambiental europeo. En *Libro homenaje a Villar Palasí*. Madrid: Civitas, 1989.
- PRATS CANUT. El delito ecológico. En *Jornadas sobre el delito ecológico*. Barcelona: 1989.
- QUINTANA LOPEZ. *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente*. Madrid: Montecorvo, 1987.
- VARIOS. *Environnement et droits de l'homme*. París: UNESCO, 1987.
- VARIOS. *Les aspects juridiques de l'environnement*. Namur: Instituto internacional de Derecho de países de expresión francesa, 1975.
- VARIOS. *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Oñate: IVAP, 1982.
- VARIOS. *Protección del medio ambiente*, IEAL, 1977.
- VARIOS. *Tercer simposio iberoamericano sobre ambiente y municipio*, INAP-FARN, 1988.
- VARIOS. *Aspectos económicos y jurídicos del medio ambiente*. Madrid: Instituto de estudios económicos, 1980.
- VARIOS. *Problemas internacionales del medio ambiente*. Barcelona: Asociación española de profesores de Derecho internacional, Universidad Autónoma, 1985.

REVISTAS

Revistas especializadas

Revista de Derecho Ambiental.

Econoticias.

Revue juridique de l'environnement.

Rivista giuridica dell'ambiente.

Earth Law Journal.

Ambiente y Recursos Naturales.

Números monográficos

Documentación administrativa, nº 190, 1981.

Poder Judicial, nº especial IV, 1989.

Ekonomiaz, nº 17, 1990.

Artículos de otras revistas

ALONSO GARCIA. La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. En *REDA* nº 61, 1989.

ALVAREZ RICO. La crisis del concepto de competencia administrativa y la defensa del medio ambiente. En *DA* nº 149, 1972.

ARROYO GOMEZ. Elementos de una política del medio ambiente. En *DA* nº 145, 1972.

BASSOLS COMA. Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos. En *RAP* nº 95, 1981.

BLUMELL. La incorporación de la Directiva de la CE sobre la prueba de impacto ambiental. En *Autonomies* nº 10, 1989.

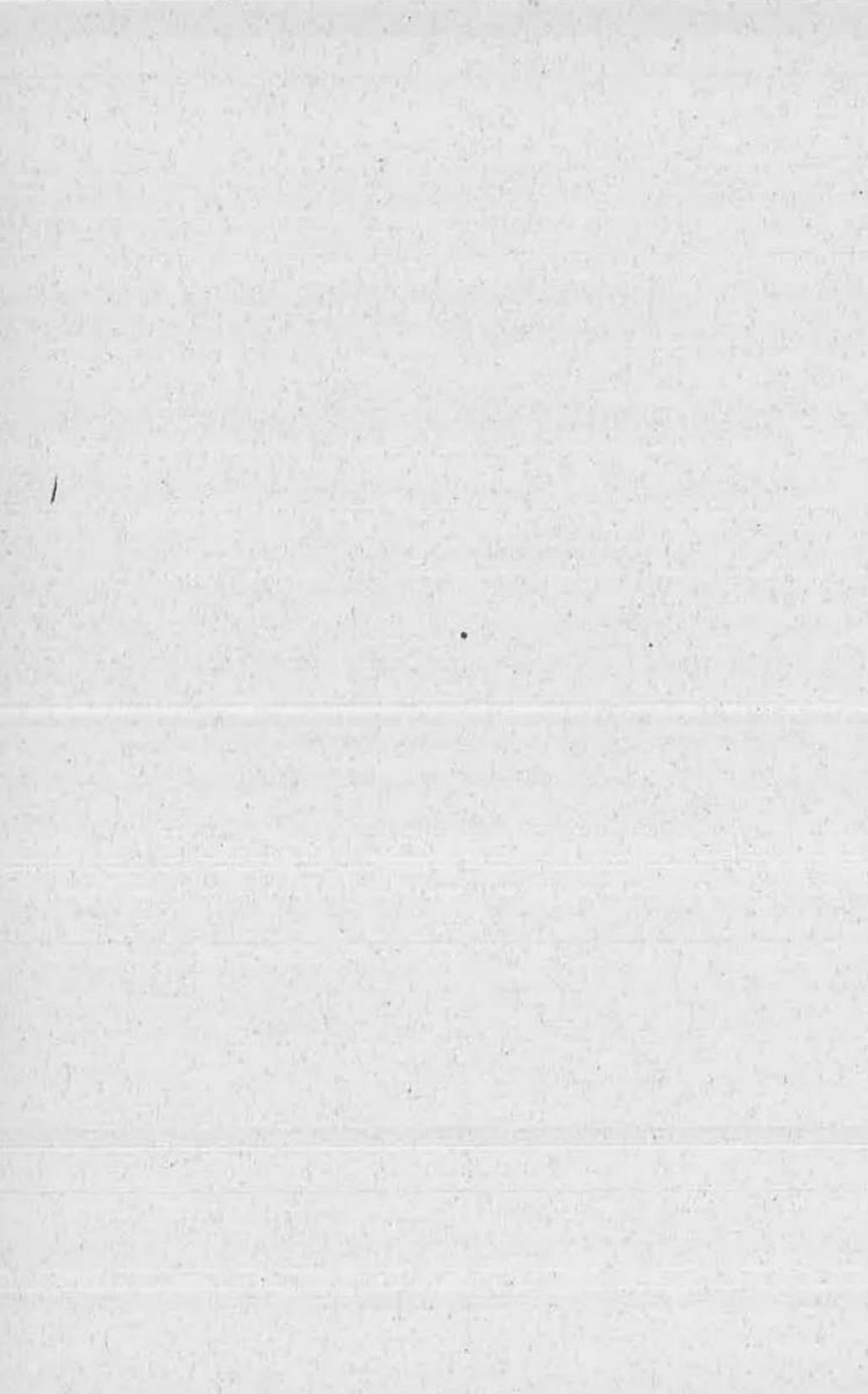
BOCANEGRA SIERRA. Derecho ambiental y orden público. En *REDA* nº 13, 1977.

CANCELLER FERNANDEZ. La ley de protección del medio ambiente atmosférico y las corporaciones locales. En *REVL* nº 178, 1973.

- CARDELUS MUÑOZ. Técnicas jurídicas para la protección del medio ambiente. En *DA* nº 197, 1983.
- CERNI Y RUBIO. Medio ambiente y calidad de vida. En *Revista valenciana d'estudis autonòmics* nº 10, 1988.
- COLACO ANTUNES. Los intereses difusos: ubicación constitucional, tutela jurisdiccional y acción popular de masas. En *RAP* nº 124, 1991.
- CORELLA MONEDERO. Las funciones de las diputaciones provinciales en la defensa del medio ambiente. En *REVL* nº 188, 1975.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI. Protección penal de la ordenación del territorio y del ambiente. En *Documentación jurídica* nº 2, 1983.
- DE LA CUETARA. Administración local y medio ambiente. Funciones, medios y problemas. En *REVL* nº 207, 1980.
- DE VERGOTTINNI. El reparto de poderes en materia medioambiental entre la CE, el Estado y las Regiones: el caso italiano. En *RVAP* nº 27, 1990.
- DELGADO IRIBARREN. El Plan Energético Nacional de 1983. En *RAP* nº 104, 1984.
- ESCRIBANO COLLADO y LOPEZ GONZALEZ. El medio ambiente como función administrativa. En *REDA* nº 26, 1980.
- ESER. Derecho ecológico. En *RDP* nº 100-1, 1985.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ. Derecho, medio ambiente y desarrollo. En *REDA* nº 24, 1980.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ. El medio ambiente y la actividad industrial. En *Revista de Derecho Urbanístico* nº 29, 1972.
- FUERTES BODELON. Gestión jurídico-ambiental del espacio atmosférico. En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* nº 54, 1978.
- GARCIA HERRERA. Garantía e ideología en la regulación constitucional del medio ambiente. En *Estudios de Deusto* nº 30, 1982.

- LARUMBE BIURRUN. Medio ambiente y Comunidades Autónomas. En *RVAP* nº 8, 1984.
- MARTIN MATEO. Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo español desde el cambio político. En *RAP* nº 108, 1985.
- MARTIN MATEO. La calidad de vida como valor jurídico. En *RAP* nº 117, 1988.
- MARTIN MATEO. La administración ambiental en la Comunidad valenciana. En *Revista valenciana d'estudis autonòmics* nº 7, 1987.
- MARTIN MATEO. El medio ambiente y el Acta Unica Europea. En *Noticiàs CEE* nº 51, 1989.
- MARTIN MATEO. El medio ambiental: reflexiones desde el Derecho administrativo. En *REALA* nº 238, 1988.
- MARTIN RETORTILLO. La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional. En *RAP* nº 115, 1988.
- MARTINEZ MARTIN. Las funciones de la Administración Pública en el medio ambiente. En *DA* nº 190, 1981.
- MARTINEZ MORALES Y SEVILLA MERINO. Las competencias en materia de protección del medio ambiente. En *REVL* nº 220, 1983.
- O'LEARY. Environmental Administration. The Courts and Public Policy. En *International Journal of Public Administration*, vol. 14, nº 3.
- PEREZ MORENO. Crisis de la participación administrativa. En *RAP* nº 119, 1989.
- PEREZ MORENO. Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho ambiental. En *RAP* nº 100-2, 1983.
- POMED SANCHEZ. Seminario sobre el Derecho ambiental comparado en Alicante. En *RAP* nº 116, 1988.
- QUINTANA LOPEZ. Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales. En *REDA* nº 65, 1990.
- REBOLLO PUIG. La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales. En *RAP* nº 115, 1988.

- SANCHEZ BLANCO. La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de Derecho. En *RAP* nº 119, 1989.
- SANCHEZ FERNANDEZ DE GATTA. La política ambiental comunitaria: su evolución y su futuro. En *RAP* nº 111, 1986.
- SANCHEZ FERNANDEZ DE GATTA. El Acta Unica Europea y el Cuarto Programa ambiental de la CE. En *Noticias CEE* nº 51, 1989.
- TORRES UGENA. La protección del medio ambiente en el Acta Unica Europea. En *Noticias CEE* nº 51, 1989.
- VALLINA VELARDE. Reforma de la Administración local y organización administrativa del medio ambiente. En *REVL* nº 189, 1976.
- VAZQUEZ DE PRADA. Medio ambiente: análisis comparativo de la normativa comunitaria y española. En *REALA* nº 248, 1990.
- VAZQUEZ DE PRADA. La Conferencia de Estocolmo sobre medio ambiente. En *RAP* nº 68, 1974.



Abreviaturas y siglas utilizadas en las Notas y en la Bibliografía

AP=	revista Administración Pública
Ar.=	Aranzadi
ARN=	revista Ambiente y Recursos Naturales
art.=	artículo
BOC=	Boletín Oficial de las Cortes
CA/CCAA=	Comunidad/es Autónoma/s
CEC=	Centro de Estudios Constitucionales
CEOTMA=	Centro de Ordenación Territorial y Medio Ambiente
DA=	revista Documentación Administrativa
DGMA=	Dirección General del Medio Ambiente
disp.=	disposición
ed.=	edición
Edit.=	Editorial
EIA=	Estudio de Impacto Ambiental
fdto.jco.=	fundamento jurídico
IDR=	Instituto de Desarrollo Regional
IEAL=	Instituto de Estudios de la Administración local
IEE=	Instituto de Estudios Económicos
INAP=	Instituto Nacional de Administración Pública

IVAP=	Instituto Vasco de Administración Pública
LBRL=	Ley de Bases de Régimen Local
LECr=	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LO=	Ley Orgánica
LPA=	Ley de Procedimiento Administrativo
MOPU=	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
NEPA=	National Environmental Policy Act
op.cit.=	obra citada
p./pp.=	página/s
PNUMA=	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPU=	editorial Promociones Publicaciones Universitarias
RAP=	Revista de Administración Pública
RDA=	Revista de Derecho Ambiental
RDP=	Revista de Derecho Público
REALA=	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
REDA=	Revista Española de Derecho Administrativo
Ref.Ar.=	Referencia Aranzadi
REVL=	Revista de Estudios de la Vida Local
Rev.=	revista
ROF=	Reglamento de Organización y Funcionamiento
RVAP=	Revista Vasca de Administración Pública
ss.=	siguientes
TC=	Tribunal Constitucional
Univ.=	Universidad
UTET=	Unione Tipografico-Editrice Torinese
vol.=	volumen

from from
to to