

La tutela judicial del medio ambiente y la defensa de los intereses municipales

José María Baño León

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Valencia*

1. Introducción.
2. Lo que la Constitución puede dar de sí. El intento de construir una acción pública medioambiental. Los peligros de esa tentativa. La sustancial indeterminación y relativismo de lo que sea protección ecológica. La construcción procedimental del derecho al medio ambiente.
3. La tutela judicial del medio ambiente mediante la defensa de derechos e intereses legítimos afectados por disposiciones y actos administrativos.
 - 3.1. La tutela judicial del medio ambiente cuando afecte al ejercicio de ciertos derechos fundamentales.
 - 3.2. El derecho a la vida y a la integridad física y moral (artículo 15 de la Constitución).
 - 3.3. El derecho a la intimidad y a la protección del domicilio: la STEDH de 9 de diciembre de 1994.
 - 3.4. Incidencia de esta doctrina sobre la utilización del procedimiento de protección de los derechos fundamentales.
4. La dimensión colectiva del medio ambiente y las dificultades de la tutela judicial.
5. La inexistencia de mecanismos procesales ágiles para la defensa del medio ambiente.

1. Introducción

La tutela judicial no es el único exponente de la eficacia del Derecho, sino sólo una de sus manifestaciones. En el Derecho público las posibilidades que brinda el amparo de los tribunales es siempre muy limitada, pero no deja de tener, más allá de la resolución del caso concreto, un valor ejemplificativo de enorme importancia.

Las normas de protección medioambiental existen en España desde hace tres décadas. Pero la preocupación social sobre el medio, su importancia política, es un fenómeno mucho más reciente. El objeto de este trabajo es examinar si el instrumental procesal que dispensan nuestras leyes es adecuado para proteger y hacer efectivas las medidas de tutela del medio ambiente.

2. Lo que la Constitución puede dar de sí. El intento de construir una acción pública medioambiental. Los peligros de esa tentativa. La sustancial indeterminación y relativismo de lo que sea protección ecológica. La construcción procedimental del derecho al medio ambiente

1. Los estudiosos del medio ambiente se han preocupado de escudriñar la Constitución para establecer si el artículo 45 reconoce algún derecho fundamental o posición jurídica subjetiva que el legislador deba respetar.

El auxilio de la Constitución es imprescindible en el análisis de cualquier institución o relación jurídico-administrativa, pero no puede sustituir nunca el papel central del legislador. Tan mala es la absolutización de la ley como expresión de la voluntad popular, como el recurso de acudir a la Constitución para extraer de ella la solución a todos los problemas jurídicos.

Lo que la Constitución dice respecto de la protección del medio ambiente no es baladí, pero tiene el alcance jurídico que la propia Constitución ha querido darle y nada más. La ubicación sistemática en el capítulo III del título II es determinante –guste o no, que ésta es otra cuestión– de su naturaleza jurídica. Lo fundamental en establecer el valor de un precepto constitucional es lo siguiente: ¿tiene un contenido normativo que vincule al legislador o se trata de una mera directriz que informa el ordenamiento? La aclaración de este dilema es importante, y no se resuelve, como es lógico, aludiendo al carácter normativo de la Constitución,¹ por la sencilla razón de que las normas pueden contener muy distintos mandatos para sus destinatarios, como entre nosotros ha precisado agudamente Alejandro Nieto.²

Hay que atender, pues, al contenido del artículo 45 y a su alcance, conforme al artículo 53.3. A este respecto cabe advertir:

a) El “derecho” al disfrute del medio ambiente difícilmente tiene un contenido apropiado para ser derecho subjetivo, salvo que se estructure exclusivamente como un derecho reaccional. La razón no es difícil de explicar. No es un derecho individualizable, que permita un *minimum* disponible para el legislador; la protección del medio ambiente contrasta con otros valores constitucionales (el derecho al trabajo, el desarrollo económico: es ilustrativa la STC 64/1982, de 4 de noviembre) y puede entrar en colisión con derechos fundamentales (así, la propiedad).

La precisión en cada caso del *quantum* de protección del medio ambiente, en su relación con los demás derechos constitucionales, es algo sólo determinable por la acción del legislador, y no en último lugar, por instrumentos administrativos (planes, estudios de impacto ambiental, actos administrativos).

b) El artículo 53.3 de la CE, con mejor o peor fortuna, excluye que exista un contenido esencial que el legislador tenga que respetar. De modo que éste tiene una libertad de la que no disfruta al regular los derechos del capítulo II.

1. Sobre el valor normativo de la Constitución, *vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La Constitución como norma jurídica”, en Predieri y García de Enterría, 2.ª ed., Madrid, 1981, pág. 123 y ss. También recogido en *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, 6.ª ed., Madrid, 1993. Para la literatura alemana, cuya influencia en este punto ha sido notable entre nosotros, J. ISENSEE, “Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat”, en *Handbuch des Staatsrechts*, vol. III, pág. 4 y ss., que ofrece un completo tratamiento de la cuestión.

2. “Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional”, RA, núm. 100-102, vol. I, 1983, pág. 371 y ss. En similar sentido, S. MUÑOZ MACHADO, *Constitución*, Madrid, 2004, pág. 128 y ss.

Interesa destacar que la idea de contenido esencial, y no la de tutela respecto del recurso de amparo, es determinante para distinguir el grado de protección constitucional de derechos y garantías institucionales. La propiedad y libertad de empresa son dos claros ejemplos, pues, pese a no ser invocables en amparo, limitan la libertad del legislador. Mientras que en el caso de los principios rectores de la vida social y económica, el legislador tiene unas posibilidades ilimitadas, como ahora veremos.

2. Ciertamente –se dice, y con razón–, los principios rectores tienen un valor hermenéutico para los aplicadores del Derecho y constituyen una directriz para el legislador. Pero ambas funciones no alteran la sustancial libertad legislativa, entre otras razones por la muy poderosa de que el elenco de fines y principios es tan amplio que impide reconocer mandatos unidireccionales. En realidad, los poderes públicos tienen que practicar una política de protección del medio ambiente, pero también de pleno empleo; tienen que evitar un desarrollismo excesivo, pero han de respetar el contenido patrimonial de la propiedad. ¿Cómo decidir entre valores que son opuestos, aunque puedan contrapesarse? Pues, simplemente, no cabe más opción que la que en cada momento escoja el legislador, de acuerdo naturalmente con la opción política mayoritaria.

Por mucho que se apure el valor normativo de los principios rectores, es bien escaso más allá de la aplicación del Derecho. Ciertamente condicionan la acción del legislador, pero no en modo más determinante que otros fines públicos, pues la concreción primera de los intereses públicos debe establecerla la ley.

La relativización de los principios rectores se aprecia tanto más cuanto que, en una mayoría de casos, la ponderación precisa entre el interés medioambiental y los restantes intereses públicos y privados se manifiestan no en la ley, sino en los reglamentos y en mayor medida aún en los planes. La misma existencia de un “estudio de impacto ambiental”³ demuestra la justificada renuncia del legislador a la precisión concreta del punto de equilibrio de los intereses en presencia. ¿Cuál es la medida objetiva de estos estudios? Se habrá de convenir en que la única medida mensurable es el relativismo científico y técnico. El estudio de impacto depende en primer lugar del estado de la ciencia y de la técnica (lo que hoy es admisible, mañana puede ser impresentable al haber variado los conocimientos científicos). En segundo lugar, el efecto del estudio no es impedir la obra pública o el proyecto contaminado, sino hacerlo soportable.

3. La comprobación elemental de cuanto antecede no impide, desde luego, la consideración estrictamente procedimental del medio ambiente como derecho a participar en los procedimientos administrativos y como derecho de acción popular, al que todo español estaría legitimado por tener derecho a disfrutar del medio ambiente.⁴

En la doctrina española, un estudio muy serio del profesor Jordano Fraga⁵ ha buceado en la Constitución para encontrar explicación y sustento a un derecho de

3. Sobre el tema, *vid.* el notable estudio de J. ROSA MORENO, *Régimen jurídico de la evaluación del impacto ambiental*, Madrid, 1993, en particular págs. 207-244.

4. La STC 32/1983, de 28 de abril, podría dar pábulo a la idea del carácter subjetivo del Derecho del medio ambiente, al relacionarlo el Tribunal Constitucional con la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos del artículo 149.1.1.

tal porte. La síntesis de esta doctrina es que el derecho al medio ambiente es un derecho subjetivo mediatizado por el legislador, pero que en cada ámbito material reconocido por él, otorga la acción popular y el derecho a solicitar la indemnización de los daños autónomos, protección al medio ambiente.

La tesis es original y sugestiva. Pero también de muy discutible fundamento constitucional. Y ello porque tanto la concreción última de la protección medioambiental como las causas de legitimación dependen en gran medida del legislador.

El legislador puede sencillamente negar la acción popular en materia medioambiental; y ello no puede ser inconstitucional, pues es el legislador quien “mediatiza” el supuesto derecho al medio ambiente. Por otro lado, el Tribunal Constitucional admite perfectamente que las leyes procesales subordinen la legitimación a la titularidad de un derecho o un interés legítimo, distinto del simple interés en el respeto a la legalidad. Por supuesto, que los tribunales son los llamados a interpretar esas normas de legitimación y que tendrán que hacerlo, atendiendo a todos los valores constitucionales (incluido el medio ambiente), pero tal conclusión dista mucho del reconocimiento de un derecho constitucional a la acción pública en materia medioambiental, y mucho menos a la pretensión de responsabilidad por daños autónomos. La diferencia es de primer orden: si se acepta la tesis del derecho subjetivo fundamental, los tribunales deberían siempre reconocer la legitimación popular, en los casos de silencio de la ley (o dicho de otro modo, deberán considerar derogado el artículo 19 de la LJCA); sin embargo, si el derecho al disfrute del medio ambiente se entiende como un simple fin o directriz constitucional, se dejaría en manos de los tribunales la interpretación concreta en cada caso del alcance de la legitimación.

Me parece que esta segunda solución es la única coherente con el texto constitucional. Por muy plausible que sea la defensa del medio ambiente, resulta peligroso hacer interpretaciones voluntaristas de la Constitución, allí donde ésta se ha limitado a reconocer un fin constitucional. El peligro de estas interpretaciones salta a la vista:

a) En primer término, reduce la libertad de configuración del legislador, que es imprescindible en un Estado de derecho, mucho más allá de lo querido por el constituyente. De esta manera se sustituye el constructivo papel decisivo de la ley, que es optar entre los intereses en presencia.

b) Conduce a una consecuencia dogmática insostenible, en relación con “derechos” similares como el derecho a tener vivienda digna.

5. “El derecho a un medio ambiente adecuado”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 4, 1994, pág. 113 y ss., 136-168. La posición que se mantiene en el texto es la mayoritaria en la doctrina española. Entre los muchos trabajos aparecidos, cabe destacar T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Derecho, medio ambiente y desarrollo”, REDA, núm. 24, 1980, pág. 5 y ss.; F. LÓPEZ RAMÓN, *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Zaragoza, 1980, págs. 42-48; A. PÉREZ LUÑO, “Calidad de vida y medio ambiente en la Constitución”, en *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, Madrid, 1984, pág. 440 y ss.; A. CABANILLAS SÁNCHEZ, “La responsabilidad civil por daños a personas o cosas a consecuencia de la alteración del medio ambiente”, *Revista Española de Seguros*, núm. 55, pág. 7 y ss.; J. L. SERRANO MORENO, *Ecología y Derecho*, Granada, 1992, págs. 133-136; F. LÓPEZ MENUDO, “El derecho a la protección del medio ambiente”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991, pág. 161 y ss., 178-182; R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho ambiental*, vol. I, Madrid, 1991, pág. 150 y ss.

c) Aboca derechamente a una confusión notable sobre el razonamiento jurídico y el papel de los jueces.

Y es que, situados en un pensamiento puramente axiológico, las posibilidades de interpretación de la ley, según las propias y particulares visiones del juzgador, se amplían considerablemente en un campo tan propicio a hacerlo como es el del Derecho administrativo.

Importa aclarar a este respecto que precisamente el valor de los auténticos principios del Derecho es suscitar la seguridad jurídica, mediante el recurso a conceptos éticos o morales que se consideran aceptados por la mayoría de la sociedad.⁶ Aunque esos valores no dejen de ser laxos, encierran ideas filosóficas fundamentales: la igualdad, la buena fe, la seguridad jurídica. Pero cuando se toman como principios lo que no dejan de ser fines públicos, respetables pero contradictorios con otros, se corre el riesgo de caer en un mal peor que el que se quiere evitar: el decisionismo judicial. Una cosa es que las normas pueden interpretarse a la luz de los principios, y otra muy distinta escudarse en ellos para resolver voluntaristamente un conflicto.

En ocasiones da la impresión de que se utilizan innecesariamente los principios rectores del orden económico y social, lo que puede confundir su verdadera naturaleza. Citemos, por ejemplo, una famosa Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1989, Aranzadi 3233, que ha dado pie a la apariencia de acción popular en materia de medio ambiente:

“Establecido lo anterior, hay que añadir ahora que lo que aquí se plantea es la de unas consecuencias –que, en el mejor de los casos, pueden calificarse de molestas– que se siguen al recurrente por las deficiencias que presentan las instalaciones de tratamiento y evacuación de las aguas residuales del municipio. Como el artículo 45 de la Constitución reconoce a ‘todos’ el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, estableciendo, además, el deber de los poderes públicos de proteger, defender y restaurar el medio ambiente, negar la legitimación de don Gabriel P. S. es negar lo evidente.”

Si se lee el fundamento aislado de los hechos, da la impresión, en efecto, de haberse plasmado entre nosotros una auténtica acción popular. Pero si se repara en los hechos que se juzgaban, pronto es advertible que la misma solución se hubiera alcanzado acudiendo simplemente a los mecanismos ordinarios de la legitimación:⁷

a) El recurrente es vecino del municipio donde se vertían por parte municipal aguas fecales de un cauce público.

b) Para el recurrente no era indiferente los vertidos, ya que producían una afectación a sus intereses.

c) El hecho de que las molestias que afectaban al recurrente fueran “modestas” no enerva su legitimación.

Otras sentencias también han suscitado las esperanzas doctrinales por configurar el artículo 45 con un contenido normativo más completo que el que aparece en la Constitución. Así, el Auto de 11 de mayo de 1989:

6. En la bibliografía española, *vid.* el interesante estudio de Margarita BELADIEZ, *Los principios jurídicos*, Madrid, 1994, con prólogo del profesor García de Enterría.

7. *Vid.* el comentario de T. QUINTANA LÓPEZ, “Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales”, REDA, núm. 65, 1990, págs. 113-118, en el que se analiza muy precisamente la STS de 25 de abril de 1989.

“El sistema jurídico de medio ambiente se integra de diversos subsistemas, entre ellos el de la lucha contra la contaminación de cualquier tipo, incluido la acústica. Esta sala, que ha de interpretar las normas de conformidad con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, no puede desconocer esa prevalencia de lo medioambiental sobre lo urbanístico que no nace sino que se reconoce en la ley por la naturaleza misma de las cosas.”

El razonamiento es brillante y contundente. Funda nada menos la superioridad de lo medioambiental en el viejo argumento de la naturaleza de las cosas; tal parece que estuviéramos ante un “iusnaturalismo medioambiental de nuevo cuño”.

Ahora bien, si descendemos a los hechos que decidía el auto (suspensión o no del cierre de un local por superar el límite de decibelios permitido en la ordenanza municipal), se aprecia que no era siquiera necesario invocar el derecho al medio ambiente, pues lo que se producía era una colisión entre una ordenanza que concretaba los límites de lo admisible y la infracción de la norma por la corporación local. El derecho a la libertad de empresa se detiene allí donde se vulnera la norma; la ordenanza municipal establece una determinación concreta de la ponderación entre la protección del ruido y el derecho de iniciativa económica. El mantenimiento del acto administrativo está justificado, en consecuencia, por la defensa del interés general ante el particular, defensa que el artículo 45 simplemente se limita a respaldar.

El peligro de interpretaciones entusiastas de los principios constitucionales es que pueda conducir a levantar falsas expectativas que el ordenamiento jurídico no está en condiciones de satisfacer y, en ocasiones, puede desvirtuar el verdadero papel de la Administración pública. Si se sostiene, por ejemplo, que lo medioambiental predomina sobre el urbanismo, se están contraponiendo dos ideas heterogéneas, como si lo urbanístico –rectamente entendido– prescindiera de la valoración de la protección del medio ambiente. Una de las ideas básicas del urbanismo es precisamente asegurar un desarrollo equilibrado de la ciudad, ordenándola adecuadamente, estableciendo los espacios y zonas verdes precisas, e incluso con toda lógica, estableciendo medidas de protección medioambiental no sólo en el suelo urbano, sino también calificando categorías específicas en el suelo no urbanizable.

Una comprensible defensa de la protección medioambiental, que hoy es una idea comúnmente aceptada, no debería llevar a afirmaciones absolutas. La protección depende básicamente de una adecuada ponderación de los distintos intereses en presencia, y ésa es una labor, ante todo, de los poderes normativos y de la Administración.

El segundo peligro que tiene el tipo de interpretaciones que comentamos es el de sobrecargar la Constitución con un peso que no le corresponde. El artículo 45 permite que la legislación y la práctica administrativa españolas lleven adelante una protección efectiva del medio ambiente y que se consagren regulaciones –en gran parte, por cierto, impuestas por la Comunidad Europea– donde prevalezcan los intereses ecológicos sobre los estrictamente desarrollistas. Pero ésa es una tarea, en primera línea política (de política legislativa y administrativa), no un *desideratum* constitucional.

Es curioso que uno de los países que más se distinguen en la defensa del medio ambiente, y en el que la fuerza política de “los verdes” ha alcanzado cotas muy

altas, careciera en su Constitución hasta la reforma de 1994, que introduce el nuevo artículo 20.a), de referencia alguna al medio ambiente. En Alemania se discutió largamente la oportunidad de insertar la protección del medio ambiente como uno de los fines estatales. Se haga o no, el legislador siempre tendrá ante sí la irrenunciable tarea de decidir el punto de equilibrio entre el interés ecológico y los restantes fines públicos y privados que pueden pugnar con él. Joseph Isensee⁸ ha dicho que tendría pleno sentido la inclusión de ese fin si con ello se acabara la discusión política sobre este punto. “Pero el problema es la fuerza normativa de ese fin estatal en relación con otros intereses públicos y privados.” Y eso es algo que el simple hecho de la inclusión del artículo 20.a) de un texto en la Constitución no va a cambiar.

4. A la vista de lo anterior, no hay dudas, en nuestra opinión, de la imposibilidad de fundar en el artículo 45 una acción popular en materia de medio ambiente:

a) Hay una poderosa razón: la Constitución no lo ha previsto ni sería inconstitucional una ley que expresamente redujera la legitimación a los titulares de intereses y derechos afectados por la acción administrativa.

b) No hay base legal para entender que el silencio de la ley equivale al reconocimiento de la acción popular, sencillamente porque eso no es lo que dice el artículo 19 de la LJCA.

c) Menos base existe aún para entender que el pretendido derecho del artículo 45 tiene efectos horizontales entre los particulares, o si se prefiere “Drittwirkung”; ni existe tal derecho con carácter constitucional ni la Constitución autoriza a entender que cualquier persona con el solo título del artículo 45 puede oponerse o impugnar un acto o negocio jurídico de un particular.

Lo que queda en el ordenamiento jurídico español es la idea de que la protección del medio ambiente puede, caso a caso, justificar una ampliación de los criterios de legitimación sobre la base de lo dispuesto tanto en el ya citado artículo 19 de la LJCA como del enigmático artículo 7.3 de la LOPJ, que permiten un amplísimo juego de la representación de corporaciones y asociaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente.

Cuestión distinta es si el legislador debiera contemplar otro tipo de acciones, extrañas a nuestro Derecho, y que en Estados Unidos parece haberse abierto hueco en el mercado jurídico, las llamadas “class actions” o acciones de grupo, que en virtud de una ley permiten la representación colectiva de personas que se encuentran afectadas por un mismo hecho.

A propósito de esto último, conviene hacer una precisión sobre el medio ambiente y el círculo de los destinatarios o afectados por las medidas, es decir, entre la dimensión individual y colectiva de la defensa medioambiental.

La dimensión individual no plantea problema alguno de legitimación, aunque sí, como todo pleito, la relación entre el interés particular que se esgrime y los costes del proceso.⁹ Es indudable que con criterios de legitimación del artículo 28 de la LJCA, tal como se interpreta actualmente, es suficiente para sostener la tutela judi-

8. *Op. cit.* (nota 1), pág. 61, núm. marginal 131.

9. Sobre las dificultades del contencioso ambiental, R. MARTÍN MATEO, *op. cit.* (nota 5), pág. 177 y ss.

cial de quienes resultan directa o indirectamente afectados o lesionados por el acto o proyecto con trascendencia medioambiental.

La dimensión colectiva es otro cantar. El Derecho del medio ambiente, contrariamente al urbanístico o al Derecho del consumo, no ofrece unos cauces de legitimación para impugnar los actos y planes administrativos. Desde el punto de vista de política legislativa no se comprende que en el urbanismo se reconozca la acción pública y no en el medio ambiente. Asimismo, es difícil justificar que en el Derecho del consumo se reconozca legitimación a toda asociación de consumidores y no se establezca una regulación similar respecto a las asociaciones ecologistas. Los problemas de este tipo de acciones, bien expuestos por R. Martín Mateo,¹⁰ no deben ser obstáculo al reconocimiento de amplias vías de legitimación, pues las experiencias en ambos campos no han producido un aumento sensible de la litigiosidad respecto de otros ámbitos, en los que la acción popular no está reconocida. Como ha dicho Martín Mateo,¹¹ “la promoción en el Derecho español de la tutela de los intereses ambientales requiere el desarrollo en este sentido de las previsiones de la Ley orgánica del Poder Judicial y el paralelo reconocimiento de la condición de actores potenciales a asociaciones de ecologistas y defensores de la naturaleza, que cumplan con determinados requisitos en cuanto a su ejecutoria y la solvencia de sus asesoramientos científicos”.

En la jurisprudencia empieza a desarrollarse una línea receptiva a dar una amplia interpretación a la legitimación de las asociaciones ecologistas en materias relacionadas con el medio ambiente. Así, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de junio de 1992, relativa a la legitimación de AEDENAT para instar que la Administración le facilitara información sobre una serie de resoluciones relativas al almacenamiento, instalación, recogida y transporte de residuos radiactivos, la ha afirmado derivándola del hecho mismo de los fines que atañen a la asociación, lo que implica la extensión por vía jurisprudencial del concepto de interés hasta aproximarla al de la acción popular: no son los intereses personales de los socios de la asociación los que se ven afectados, sino la simple existencia de la asociación, que defendería, aquí sí, los intereses más generales o difusos, en rigor, intereses de una parte del público.¹²

3. La tutela judicial del medio ambiente mediante la defensa de derechos e intereses legítimos afectados por disposiciones y actos administrativos

La anterior distinción sobre la legitimación nos lleva de la mano al análisis de los medios de defensa contra los actos y disposiciones administrativas que aparentemente vulneran el orden medioambiental o contra la pasividad de la Administración para hacer frente a sus obligaciones o hacerlas exigir a los interesados, en tanto afectan a derechos o intereses individuales o colectivos de determinadas personas.

10. *Ibidem*, pág. 195 y ss.

11. *Ibidem*, pág. 191.

12. Cfr. J. ROSA MORENO, “Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva”, REDA, núm. 81, 1994, págs. 147-153.

3.1. La tutela judicial del medio ambiente cuando afecte al ejercicio de ciertos derechos fundamentales

La primera cuestión que se ha planteado es si la protección del medio ambiente puede defenderse mediante la invocación de ciertos derechos fundamentales cuando la vulneración de las normas ecológicas produce una afectación del contenido de dichos derechos. Nada impide, en efecto, tal protección siempre que se tenga en cuenta que lo protegido no es la norma o el interés medioambiental, sino el derecho fundamental del sujeto concreto. Examinaremos ahora algunos de esos derechos.

3.2. El derecho a la vida y a la integridad física y moral (artículo 15 de la Constitución)

Es llano que la infracción de normas ambientales puede poner en peligro la vida o la integridad física o moral de una persona. Más concretamente la defensa del derecho a la integridad física y moral no sólo se produce respecto a torturas, penas o tratos degradantes, que tienen únicamente un valor ejemplar, sino respecto de todas aquellas actuaciones que puedan poner en peligro la integridad física o moral de una persona.

En muchos casos, la inmisión de sustancias dañinas contra la salud pueden producir a medio o largo plazo problemas importantes para las personas afectadas. En la medida en que tales efectos puedan ser demostrados, no hay razón jurídica alguna para excluir la invocación de este derecho.

En nuestro ordenamiento, pese a algunos intentos doctrinales, no existe todavía una declaración del Tribunal Supremo o del Tribunal Constitucional que permita abrir resueltamente esta vía de protección, pero tampoco existen pronunciamientos que lo excluyan. Como es sabido, el Tribunal Constitucional trató sobre el contenido del derecho, en su Sentencia sobre la Ley del aborto (STC 53/1985, de 11 de mayo).

“Dicho derecho a la vida, reconocido y garantizado en su doble significación física y moral por el artículo 15 de la Constitución, es la proyección de un valor superior del ordenamiento jurídico constitucional –la vida humana– y constituye el derecho fundamental esencial y troncal en cuanto es el supuesto ontológico sin el que los restantes derechos no tendrían existencia posible. “Indisolublemente relacionado con el derecho a la vida en su dimensión humana se encuentra el valor jurídico fundamental de la dignidad de la persona, reconocido en el artículo 10 como germen o núcleo de unos derechos ‘que le son inherentes’.”

En la Sentencia 120/1990, de 27 de junio, recluso en huelga de hambre, el Tribunal parece dejar abierta la posibilidad de nuevos desarrollos:

“Este mismo precepto constitucional garantiza el derecho a la integridad física y moral, mediante el cual se protege la inviolabilidad de la persona, no sólo contra ataques dirigidos a lesionar su cuerpo o espíritu, sino también contra toda clase de intervención en esos bienes que carezca del consentimiento de su titular.”

Nuestros tribunales no han exprimido, pues, todo el jugo que cabe deducir del artículo 15. El contenido del derecho a la integridad física sigue siendo una veta por explotar, que puede rendir amplios frutos.

a) El derecho fundamental a la integridad de las personas, como los restantes derechos fundamentales, no sólo constituyen derechos subjetivos de reacción frente a las vulneraciones procedentes de los poderes públicos, sino que fundan un orden objetivo de valores, y en consecuencia de ellos dimanar obligaciones para aquellos poderes públicos. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional.¹³ De ello se deduce la obligación pública de adoptar cuantas medidas limiten, en el marco de una ponderación adecuada con otros fines públicos, la efectividad de esos derechos.

b) La directriz constitucional por la protección de la salud y la del medio ambiente se convierten en pautas interpretativas del derecho fundamental a la integridad, en la medida en que el Estado con su acción u omisión cause daños no soportables. La “one-rosidad” del daño ha de verse con arreglo a un criterio de proporcionalidad entre la afectación a la salud y la posibilidad de medidas correctoras. Es un lugar común en la literatura ambientalista sostener que la eliminación de todo tipo de riesgos es sencillamente imposible en la sociedad en que vivimos. Ahora bien, eso no justifica que las personas deban soportar niveles de inmisión dañinos, cuando el estado actual de la tecnología permita eliminarlos o reducirlos. Los poderes públicos tienen obligación de adoptar todas las medidas para reducir los riesgos derivados de la contaminación.

c) La vulneración del derecho fundamental se produce no sólo cuando existe un daño efectivo, sino cuando es posible demostrar que la persona afectada está en una situación que objetivamente (de acuerdo con estándares científicos) es de peligro, por estar suficientemente acreditado el daño que produce la exposición al factor de riesgo de que se trate. Como ha observado Schmidit-Assmann,¹⁴ en la protección de inmisiones se trata de una defensa “frente a situaciones que hacen probable la afectación de la vida o de la salud”.

d) La protección del derecho a la vida o la integridad física no puede fundarse únicamente en aquellos actos públicos que directamente lo vulneren, sino también en la omisión por parte de los poderes públicos de la obligación de velar por aquellos valores constitucionales. También, pues, cuando el causante de la situación de peligro es una actividad privada, puede oponerse el derecho fundamental, exigiendo a la Administración el cumplimiento de sus obligaciones. Ésta es la posición mayoritaria en la doctrina alemana, que enraíza en la obligación general de policía,¹⁵ de velar por la salubridad y seguridad públicas. El derecho fundamental actuaría como un típico derecho reaccional para exigir de la Administración el cumplimiento de su obligación de respeto al orden de valores representado por los derechos fundamentales.

Esta potencialidad del derecho fundamental a la vida y a la integridad física como título para exigir el respeto de un mínimo de calidad medioambiental, debería ser tenida en cuenta en el futuro por nuestro Tribunal Constitucional. Una vez que se ha consolidado la doctrina sobre los clásicos derechos fundamentales, es ya ocasión de que el Tribunal impulse una decidida renovación de la jurisprudencia en

13. A partir de la STC 25/1981, de 14 de julio, con fundamento en el artículo 10.1 de la Constitución.

14. “Anwendungsprobleme des Art. 2 Abs. 2 GG im Immissionsschutzrecht”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, núm. 106, pág. 204 y ss., 211. Sobre la dimensión del derecho a la integridad corporal en relación con el medio ambiente, D. LORENZ, “Recht auf Leben und Körperliche Unversehrtheit”, en *Handbuch des Staatsrecht*, op. cit., vol. VI, pág. 21, núm. marginal 34; R. BREUER, “Umweltschutzrecht”, en I. V. Münch, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 7.ª ed., Berlín, 1985, págs. 549-551.

15. *Ibidem*, pág. 215.

este punto, pues es en la protección de derechos de trascendencia colectiva como el medio ambiente más que en los derechos de libertad donde hoy se debe poner a prueba el carácter dinámico de los derechos fundamentales.

Parece claro que en el desarrollo de esta nueva faceta de los derechos fundamentales, lúcidamente apuntado por L. Martín-Retortillo,¹⁶ aún estamos en mantillas. Resulta aquí insustituible tanto la labor de reflexión de la doctrina como la función del Tribunal Constitucional. La restricción comprensible del recurso de amparo debe ser suficientemente generosa para impulsar un cambio en la jurisprudencia, sumamente pacata, de nuestros tribunales, como demuestra la STEDH, de la que nos ocupamos en las páginas que siguen.

3.3. El derecho a la intimidad y a la protección del domicilio: la STEDH de 9 de diciembre de 1994

En nuestra doctrina se había llamado la atención sobre la posibilidad de utilizar el artículo 18.2 de la Constitución para la defensa indirecta del medio ambiente, sobre todo en relación con el ruido. Pero los ecos de esta doctrina no habían traspasado hasta ahora de manera resuelta la sensibilidad de los tribunales de lo contencioso-administrativo.

La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 9 de diciembre de 1994 (Asunto López Ostra contra España, núm. 41/1993/436/515) impulsará seguramente un cambio de actitud por parte de nuestros tribunales. El fallo condena al Reino de España por violación del artículo 8 del convenio, a causa de las molestias sufridas por el demandante, cuyo domicilio se encontraba cercano a una estación depuradora. Se trata de la primera vez, en lo que me consta, en que el ETD anuda la protección del medio ambiente (normas sobre salubridad) al respeto del derecho a la vida privada y familiar, y el derecho al domicilio. Anteriormente, el Tribunal se había declarado incompetente, con ocasión de una acción contra los ruidos en el aeropuerto de Heathrow (Sentencia de 21 de febrero de 1990, Powell y Rayner), al considerar que no podía sustituir el margen de apreciación de las autoridades británicas al establecer las medidas para reducir el ruido de los aviones.

El Tribunal, en el Asunto López Ostra, partiendo de los autos del caso en la antigua Audiencia Territorial de Murcia, en los que consideraba probado que existían emanaciones que “sin constituir un daño grave para la salud, causaba un perjuicio de la calidad de vida de los ribereños”, teniendo en cuenta que el afectado debió sufrir durante tres años los olores causados por la estación, con los inconvenientes que ello producía, antes de que se pusiera término a la situación (el pediatra de la familia aconsejó el traslado de la hija del demandante), dice lo siguiente:

“[El Estado] no ha sabido buscar un justo equilibrio entre el interés al bienestar económico de la ciudad de Lorca –de disponer de una estación depuradora– y el disfrute efectivo por el demandante del derecho al respeto de su domicilio y de su vida privada y familiar.”

16. “La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional”, RAP, núm. 15, 1988, pág. 205 y ss. También, “El ruido en la reciente jurisprudencia”, RAP, núm. 125, 1991, pág. 319 y ss. F. SOSA WAGNER, “La lucha contra el ruido”, REALA, núm. 249 (1991), pág. 11 y ss.

La fundamentación del Tribunal es bien simple (párrafo núm. 51):

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

Para justificar esta doctrina, el Tribunal considera indiferente hacerlo desde el ángulo de las obligaciones de los estados miembros o desde la perspectiva de los límites a los poderes de intervención de los estados en la vida privada. “En ambos casos –dice el Tribunal, segundo párrafo del núm. 51– hay que respetar un justo equilibrio entre los intereses concurrentes del ciudadano y de la sociedad en su conjunto, disfrutando en todo caso el Estado de un cierto margen de apreciación.”

Interesa resaltar esta doctrina, pues coincide en su fundamentación con la idea de que los derechos fundamentales se defienden no sólo ante las injerencias públicas, sino también ante la omisión de las obligaciones punitivas de protección del Estado hacia sus ciudadanos, *aun cuando el causante de los daños no sea el poder público, sino un tercero*. Este aserto del TEDH se ve corroborado por una afirmación incidental (núm. 37) muy importante: el hecho de que la titular de la estación depuradora no tuviera autorización o hubiera podido incurrir en delito ecológico no afecta al incumplimiento de las obligaciones públicas:

“Incluso el problema de la eventual responsabilidad penal de SACURSA por un posible delito ecológico es distinto del de la inactividad del municipio, o de otras autoridades nacionales competentes en lo que concierne a los perjuicios causados por la estación litigiosa.”

Del mismo modo que más atrás advertíamos de la doble dimensión de los derechos fundamentales, ahora desde la óptica del convenio europeo puede sostenerse que existe un derecho de reacción frente a todos aquellos perjuicios o peligros que afecten al contenido del derecho fundamental, y que no deban soportarse, independientemente de quienes los hayan causado. Al poder público no le es nunca ajena la tarea de cumplir con los fines a que le obliga el convenio, como no es libre de proteger los valores objetivos dimanantes de los derechos fundamentales.

En la misma línea, encontramos otros pronunciamientos más recientes del TEDH, como la Sentencia de 19 de febrero de 1998, Guerra y otros contra Italia, 2 de octubre de 2001, o la de 16 de noviembre de 2004, Moreno Gómez contra España. Este último relativo al ruido nocturno producido por la concentración de bares en un barrio de Valencia, reconoce que existe vulneración del artículo 8 del convenio por la ineficacia de la Administración en impedir o reducir suficientemente la actividad ruidosa de dichos establecimientos.

3.4. Incidencia de esta doctrina sobre la utilización del procedimiento de protección de los derechos fundamentales

En el plano estrictamente procesal, la vinculación “medioambiental” de algunos derechos fundamentales ocasiona la apertura de este recurso preferente y sumario, tanto en el ámbito de la garantía contencioso-administrativa, como en la jurisdicción civil o penal.

En el orden contencioso-administrativo, es bien conocida la interpretación restrictiva de nuestros tribunales, tanto por lo que se refiere a la admisibilidad como al objeto del recurso. En este último caso los tribunales suelen reiterar con insistencia que el examen debe quedar limitado a la posible vulneración de derechos fundamentales, dejando de lado las demás cuestiones de legalidad ordinaria.

Sin embargo, no siempre es fácil distinguir una y otra cuestión. De ahí que los tribunales también insistan en que las cuestiones de legalidad se pueden apreciar cuando constituyen un medio para la violación de los derechos fundamentales (así, entre otras muchas, STS de 21 de febrero de 1994, Aranzadi 1190).

Pues bien: la doctrina sentada por el TEDH obliga a una interpretación mucho más abierta del contenido del derecho fundamental a la intimidad e inviolabilidad del domicilio, de acuerdo con el artículo 10.2 de nuestra Constitución. Y a tal fin parece imponerse también una comprensión más generosa de las cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales a efectos de su examen por el cauce de protección de derechos fundamentales de la LJCA de 1998.

Precisamente en el caso *López Ostra contra España*, antes citado, el Tribunal se opone a una consideración restrictiva del proceso entonces regulado por la Ley 62/1978. El Gobierno español había aducido que el demandante no había agotado los remedios de derecho interno, pues el recurso a la Ley 62/1978 no sería un medio adecuado para plantear cuestiones de legalidad ordinaria y controversias de valor científico sobre los efectos de una estación depuradora.

Frente a este argumento, el Tribunal Europeo sostiene que el recurso especial de protección de derechos fundamentales “constituye un medio eficaz y rápido de impugnar los derechos relativos al respeto del domicilio y de la integridad física. Además de que dicho recurso hubiera podido producir el efecto deseado por el recurrente, es decir, el cierre de la estación depuradora”. De este modo, el Tribunal invita a la jurisdicción española a enjuiciar en toda su plenitud la afectación a los derechos fundamentales producidos con ocasión de la vulneración de normas y estándares medioambientales.

No obstante esta jurisprudencia, se advierte la existencia de una diferente sensibilidad del Tribunal Constitucional y del TEDH, fruto no sólo de una mentalidad en parte diferente (en el resto de Europa no resulta muy comprensible el exceso de ruido que padecemos en España), sino también de la diferente perspectiva jurídica en que se mueve uno y otro tribunal, como prueba el caso *Moreno Gómez*, cuyo recurso de amparo fue desestimado por la STC 119/2001, sobre la base de falta de prueba imputable al actor de los daños sufridos, argumento que el TEDH rechaza de plano al considerar que la propia declaración administrativa de zona acústicamente saturada era demostrativa de la afectación sufrida por el recurrente en su derecho a la vida privada y familiar.

4. La dimensión colectiva del medio ambiente y las dificultades de la tutela judicial

La esperanza suscitada por las sentencias comentadas debe, naturalmente, situarse en sus justos términos. Se trata de una decisión importante que debe abrir un debate sobre la dimensión medioambiental de algunos derechos fundamentales y las posibilidades de una tutela efectiva. Pero esta perspectiva, por mucho que se

enriquezca, será siempre muy limitada, por referirse únicamente a aquellos que puedan estar afectados en sus derechos o intereses. Como es bien sabido y entre nosotros ha puesto especialmente de relieve Martín Mateo,¹⁷ la visión individual, basada en el derecho subjetivo, no sirve a la causa medioambiental más que en casos muy concretos. Pero quedan fuera de su ámbito todos aquellos daños al medio ambiente en los que resulta muy difícil, si no imposible, determinar el número de afectados e incluso la relación de causa efecto entre la actividad y el resultado dañoso.

A estos efectos, conviene notar que la tutela judicial efectiva nunca puede constituir el remedio eficaz del derecho colectivo a la protección del medio ambiente. Éste se sustancia sobre todo en el plano normativo (legal y reglamentario) y en el adecuado desarrollo de los instrumentos de planificación de la Administración. A este respecto, la generalización de la publicidad en los procedimientos con influencia medioambiental, el derecho a la información y la correcta coordinación de los muy variados intereses públicos presentes parece condición imprescindible para que el Derecho ambiental previsto en las normas se haga realidad.

La mejora en los instrumentos preventivos y de planificación rendirá siempre mucho mejores frutos que el recurso a los tribunales, que es, al cabo, un reconocimiento del fracaso de la normativa o de la escasa aceptación social de las decisiones administrativas. No podemos desarrollar ahora con la extensión que el asunto requeriría alguna de las condiciones mínimas que el procedimiento administrativo debería reunir en los casos de planes y proyectos administrativos. Bastará con decir a los efectos que aquí se persiguen que la aplicación práctica de las normas medioambientales demuestra todos los días la dificultad de hacer realidad las prescripciones legales. Véanse algunos ejemplos:

a) Sigue existiendo en las administraciones públicas una visión de las competencias en compartimentos estancos por más que las leyes (LBRL y LRJPAC) se empeñen con buen criterio en exigir la consideración de todos los criterios en presencia.

b) A pesar de su encomiable pretensión, el antiguo artículo 39 de la LPA permanece virtualmente inédito, sin que se hayan puesto en práctica mecanismos de cooperación suficientemente ágiles para evitar que las políticas administrativas sectoriales desconozcan las previsiones de la política territorial general.

c) Algunos instrumentos de protección medioambiental como los estudios de impacto pueden ceder peligrosamente a las exigencias de los departamentos ministeriales o autonómicos con competencia directa sobre las grandes obras públicas. El artículo 4.2 del RDL 1302/1986, de 28 de junio, sobre evaluación de impacto, puede ser un buen ejemplo de ello.

d) Los municipios tienen una labor esencial en la vigilancia del cumplimiento de la normativa medioambiental, pues no sólo les corresponde la competencia en materia de licencias de actividad, sino también la vigilancia de la sujeción de las diferentes actividades a los estándares medioambientales (conforme a la competencia general del Reglamento de actividades molestas). Sin embargo, muchos municipios carecen de técnicos adecuados para el control de la actividad y no tie-

17. *Op. cit.*, pág. 177 y ss.

nen suficientes recursos para contratar el concurso de empresas especializadas en auditoria ambiental. Esto puede producir una grave separación entre las autoridades encargadas de la evaluación de impacto ambiental y aquellas que de ordinario tienen como misión la vigilancia de las actividades.

5. La inexistencia de mecanismos procesales ágiles para la defensa del medio ambiente

Con independencia del valor relativo del amparo judicial, debe destacarse que nuestro proceso contencioso-administrativo es hoy manifiestamente insuficiente para otorgar una tutela razonable del medio ambiente. La circunstancia de que esta crítica pudiera extenderse a la generalidad de contiendas objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa no quita gravedad al hecho.

Además de la lentitud, que la implantación del recurso de casación no ha logrado aliviar, hay una inadecuación del contencioso-administrativo a las exigencias de la tutela de los bienes medioambientales, lo que en algunos casos puede convertirse en una virtual denegación de justicia.

a) El contencioso-administrativo no resuelve el viejo problema de la inactividad material de la Administración, que justamente en el ámbito medioambiental es la piedra de toque del sistema. Lo que a los ciudadanos interesa es que la Administración actúe cuando tiene que hacerlo, controle los niveles de emisión de contaminantes, combata el ruido, clausure las actividades que produzcan más daños al medio ambiente. Cuando no existe tal actividad, el único recurso que sigue teniendo el ciudadano es el de producir un acto presunto. La situación que denunciara Nieto¹⁸ sigue hoy en día en pie, sin que tampoco parezca atisbarse una solución en la reforma de la Ley 29/1998, de lo contencioso-administrativo. En estos casos lo importante no es que se produzca una estimación formal, sino que se obligue a la Administración a actuar. Lo cual, dados los términos conservadores en que sigue planteado el contencioso, como revisión de un acto, dista de ser eficaz. Sí que puede tener cierto relieve la acción de ejecución de actos firmes (artículo 29.2 de la LJCA) para obligar a la Administración a actuar en los casos en que por acto administrativo firme se ha comprobado una infracción o se ha dictado una orden para impedir una actividad contraria a la legalidad ambiental. Por el contrario, la acción de prestación del artículo 29.1 de la LJCA es inadecuada en materia ambiental, pues sólo cabe recurrir a este remedio cuando se trata del cumplimiento de obligaciones concretas y determinadas establecidas por la ley o por un contrato o convenio.

b) Un problema en gran parte subsidiario del primero se produce cuando la asociación o el particular piden a la Administración la inspección y sanción de actividades contrarias al medio ambiente. Aquí, aunque se reconozca legitimación al interesado, si la Administración no actúa, el resultado es la auténtica denegación de justicia. Puesto que lo que se pide es el ejercicio de una potestad administrativa, el Tribunal sólo podrá instar a la Administración a ejercerla, pero no podrá

18. "La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo", RAP, núm. 37, 1962, pág. 67 y ss. Posteriormente, en el número monográfico de *Documentación Administrativa*, núm. 208, 1986, pág. 75 y ss., se ocupa de la misma cuestión.

imponer por sí mismo sanciones; lo cual, después de cinco o seis años de pleito, no parece que tenga nada que ver con una tutela eficaz.¹⁹

c) Tampoco en el orden de la justicia cautelar²⁰ es dable esperar un reforzamiento de la tutela del medio ambiente, al menos en lo que respecta a los grandes proyectos e instalaciones.

Dada la complejidad de los intereses y la repercusión pública de estos asuntos, es difícil que un tribunal, salvo supuestos de patente y manifiesta ilegalidad, pueda pronunciarse por la suspensión de los actos administrativos autorizatorios.

La tutela cautelar no puede sustituir el juicio de fondo, y es improbable que pueda afectar a las decisiones de mayor impacto medioambiental, aunque sí puede tener un valor decisivo en la ponderación de los intereses contrapuestos, en los casos de suspensión de actividades, donde se enfrenten el interés privado por el mantenimiento de la actividad con el interés público por el respeto a la normativa de protección. También, por imperativo de la normativa de impacto ambiental, los jueces deben suspender cualquier obra o proyecto cuando se hubiera hecho prescindiendo del estudio, siendo éste obligatorio.

d) En cuanto a la responsabilidad, se ha hecho notar suficientemente entre nosotros²¹ que los mecanismos ordinarios de este instituto no sirven para reparar los daños causados al medio ambiente dado que la perspectiva tradicional sigue siendo la reparación por las lesiones personales, la indemnidad de los *afectados*. En este punto, y tal como ha recordado Jordano Fraga,²² el reconocimiento en leyes administrativas de competencias a la Administración para la determinación de los daños causados al medio ambiente, forme parte o no de dependencias del dominio público (caso del artículo 19 de la Ley de residuos tóxicos y peligrosos) y la consiguiente obligación del infractor de repararlos puede ser una buena vía disuasoria de actividades contrarias a los estándares de calidad medioambiental. Dicha vía debería también completarse con un entendimiento mucho más generoso de la legitimación para que pueda instarse de la Administración el cumplimiento efectivo de las normas, que sigue siendo el gran reto del Derecho medioambiental. En este aspecto será decisiva la transposición de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, cuyo artículo 12 remite a los estados miembros la determinación de los requisitos "interés sufi-

19. *Vid.*, respecto a las sanciones en defensa de los consumidores y usuarios, pero con valor general respecto a la eficacia de las pretensiones administrativas, M. REBOLLO PUIG, "Comentario al artículo 32 de la ley", en la obra dirigida por R. Bercovitz y J. Salas, *Comentarios a la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios*, Madrid, 1992, pág. 869, nota 91. Desde la perspectiva del Derecho europeo, denuncia las insuficiencias del ordenamiento español, E. ALONSO GARCÍA, *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*, vol. I, Madrid, 1993, págs. 162-175, en especial pág. 174.

20. Cfr. J. JORDANO FRAGA, "El proceso de afirmación del medio ambiente como *interés público prevalente* o la tutela cautelar ambiental efectiva: La suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", RAP, 145 (1998), pág. 169 y ss. J. M.^a BAÑO LEÓN, "Las medidas cautelares en el recurso contencioso-administrativo. Particular referencia al urbanismo, medio ambiente y contratación administrativa", *Cuadernos de Derecho Judicial (medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa)*, Madrid 1999, pág. 266 y ss.

21. L. MARTÍN REBOLLO, "Medio ambiente y responsabilidad de la Administración", REDA, núm. 11, 1988, pág. 639 y ss.; F. LÓPEZ MENUDO, *op. cit.*, págs. 197-201.

22. *Op. cit.*, págs. 179-208.

ciente" y "vulneración de un derecho" que abren la legitimación en vía administrativa y judicial para reclamar la reparación de daños causados al medioambiente por las actividades profesionales mencionadas en el anexo III y, en general, a los daños causados a las especies y hábitats naturales.

e) Finalmente, la dimensión nacional e internacional de los problemas medioambientales encierra el peligro de un sucesivo desapoderamiento de los municipios pequeños y medianos, técnicamente incapaces de ejercer el adecuado control de las industrias y actividades situadas en su territorio. En ésta como en otras competencias solamente la cooperación municipal y el apoyo de instancias territoriales superiores (las diputaciones tendrían aquí, como se ha dicho tantas veces con escaso éxito, una importante función) pueden hacer efectiva la defensa de los intereses municipales.

