

ESTUDIOS

LA TUTELA PROCESAL DEL AMBIENTE¹

Santiago González-Varas Ibáñez

Profesor titular de Derecho administrativo de la Universidad de León

1. Planteamiento

Un sector jurídico que necesita una mayor atención desde un punto de vista procesal es el del ambiente. Merecedor sin duda de un estudio más amplio o exhaustivo, se aborda en el presente trabajo un estudio de algunos aspectos procesales relacionados con el derecho ambiental y con el derecho público de las inmisiones.²

Este estudio parte de la idea de la necesidad de protección procesal especial que tiene el ambiente, bien jurídico éste que tiene la consideración de principio rector de la política social y económica (artículo 45 de la Constitución española), y que precisa de una especial necesidad de protección jurídica. Para cumplir el desiderátum de una defensa real del ambiente, el ordenamiento jurídico debe ofrecer medios procesales para lograr tal fin.

En este sentido, la protección procesal del ambiente ha de prever distintos medios procesales para lograr resarcir las distintas necesidades de protección que plantea el medio ambiente. Por lo que respecta a los puramente administrativos, un sistema procesal de esta índole debe ser plural respecto a los medios procesales, a los efectos de que siempre esté previsto el medio procesal adecuado para proteger un valor ambiental determinado. En este sector jurídico ambiental más que en ningún otro se pone de manifiesto la necesidad de que el sistema procesal administrativo disponga de un mayor número de técnicas procesales de las que prevé en la actualidad. En realidad, el análisis procesal de este sector ambiental corrobora precisamente la necesidad de un sistema plural de pretensiones administrativas.³ Tampoco es ajena a este

1. Este trabajo se publica también como capítulo del libro *Problemas procesales actuales de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1994, con algunas modificaciones.

2. Esta última denominación se justifica *infra*, en el apartado 4.

3. El sistema procesal administrativo debiera partir del dato de la identificación de los distintos intereses jurídico-subjetivos de los particulares, para amoldar a aquéllos las pretensiones procesales; de este modo, el sistema de pretensiones procesales ha de trazarse en correspondencia con tales intereses, a fin de que aquél disponga de vías procesales aptas para resarcir adecuadamente el interés concreto del sujeto que accede a la jurisdicción contencioso-administrativa. Y, así, el interés del sujeto en que la Administración anule un acto se resarca mediante la pretensión de anulación; el interés subjetivo en que la Administración actúe u omita una actuación sólo encontrará un resarcimiento adecuado si se prevé una pretensión procesal prevista expresamente para resarcir tal interés (pretensión prestacional); en este sentido, la pretensión prestacional a favor de terceros es la pretensión adecuada para resarcir el interés jurídico subjetivo en que la Administración actúe frente a un determinado sujeto; ha de preverse, igualmente, una pretensión preventiva para canalizar correctamente el interés subjetivo preventivo; respecto a las pretensiones cautelares sólo se resarcirá adecuadamente el interés del sujeto en que la Administración

ámbito jurídico procesal del ambiente la idea de la necesidad de reforzar los planteamientos procesales públicos, como medio de evitar la huida en otros mecanismos procesales por causa de las deficiencias de la jurisdicción contencioso-administrativa.⁴

Para terminar esta parte de «planteamientos» puede trazarse, procesalmente, un esquema básico o general por lo que respecta a la protección ambiental en nuestro ordenamiento jurídico español.

La tutela del ambiente es una función que, esencialmente, está encomendada por el legislador a la Administración, como no podía ser de otra forma. De una rápida lectura de los distintos preceptos que integran la protección del ambiente (Ley de contaminación atmosférica, las leyes de propiedades especiales —aguas, por ejemplo—, el propio Reglamento de actividades) se observa que aquéllos tienen un carácter objetivo, en el sentido de que declaran facultades o títulos de intervención o incluso obligaciones, cuyo destinatario es la Administración, para que ésta proteja el ambiente. La protección del ambiente es función administrativa. Jurídicamente, al tener los preceptos un carácter objetivo, los particulares no pueden hacer valer la eficacia de tales declaraciones objetivas ante los tribunales.

Pues bien, un reto para una adecuada protección ambiental está, así, en lograr procesalmente que los particulares puedan obligar a la Administración a cumplir las prescripciones que el legislador ha establecido para la defensa del medio ambiente. Para ello habrá de buscarse un parámetro jurídico que sitúe en su justa medida el alcance del ejercicio de tales pretensiones procesales a favor de los ciudadanos.

Este planteamiento cobra mayor interés cuando constatamos que la calidad ambiental está en nuestro país menos atendida que en otros países europeos. Por otra parte, se hace necesario que los ciudadanos con una mayor sensibilidad ambiental tengan a disposición medios para defenderse y corregir los comportamientos de otros sujetos, los cuales son consentidos por los poderes públicos.

Junto a la tutela del ambiente que realizan los poderes públicos (función basada en las declaraciones legales objetivas destinadas a la Administración para que ésta proteja el ambiente) es necesario afirmar cauces procesales que sirvan como vías de intervención de los ciudadanos.

acrúe (cauteladamente) si se reconoce una pretensión cautelar positiva; estas ideas parten de que la misión esencial de la jurisdicción contencioso-administrativa ha de ser la tutela de los derechos e intereses legítimos (concepción subjetiva que proclama el artículo 24 de la Constitución y el artículo 7 de la Ley orgánica del Poder Judicial). Ha de partirse de los intereses de los sujetos para amoldar a éstos el sistema de pretensiones procesales, a los efectos de que la jurisdicción contencioso-administrativa logre, efectivamente, dictar fallos judiciales en correspondencia con los intereses jurídico-subjetivos de los ciudadanos.

Estas referencias se desarrollan en: «La técnica de la necesidad de protección jurídico-subjetiva en el proceso contencioso-administrativo español», *Boletín del Ministerio de Justicia*, 5 de mayo de 1993, núm. 1670, año XLVII; «Las pretensiones en el proceso administrativo español y la pretensión prestacional», *Revista del Poder Judicial*, núm. 26, junio de 1992; *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania*, Madrid, Editorial Civitas/Ministerio de Justicia, 1993; o, recientemente la recensión al libro «La batalla por las medidas cautelares. Derecho comunitario europeo y proceso contencioso-administrativo español», del autor E. García de Enterría, Madrid, 1992; «Der Kampf um ein vorläufiges Rechtsschutzsystem, Recht der Europäischen Gemeinschaft und spanisches Verwaltungsprozeßrecht», en la *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 15 de octubre 1993.

4. Puede verse mi libro *Problemas procesales actuales de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1994.

2. La previsión de vías procesales administrativas para la protección adecuada del ambiente

Distintas posibilidades se ofrecen entonces al efecto. La más inmediata pasa por la necesaria subjetivación de tales declaraciones legales objetivas: mediante un esfuerzo interpretativo ha de tenderse a la extracción de reflejos jurídicos subjetivamente relevantes, como primer paso para afirmar derechos subjetivos cuya eficacia pueda hacerse valer en el proceso mediante el ejercicio de pretensiones prestacionales, o pretensiones procesales destinadas a obtener el resultado de una actuación administrativa determinada en defensa del ambiente.

El problema esencial puede centrarse en que la legislación ambiental está dirigida a los poderes públicos, que son quienes deben proteger el ambiente. De este modo, se plantean las posibilidades procesales de los particulares cuando las facultades administrativas no se ejercitan para garantizar el medio ambiente.

Siempre que sea posible ha de lograrse la subjetivación de las declaraciones objetivas legales, a los efectos de reforzar la protección ambiental (previo reconocimiento de reflejos subjetivos jurídicamente relevantes para que los particulares puedan estar legitimados para iniciar un proceso con tal *petitum* y para hacerlo valer). Procesalmente, una vez hemos logrado esta subjetivación, la vía adecuada para poder hacer valer que la Administración realice una actuación en defensa del ambiente es la pretensión prestacional.

Interés especial tiene la concreta pretensión prestacional *a favor de terceros*. Tras reconocer ésta en el sistema plural de pretensiones procesales administrativas,⁵ el particular interesado tiene a su disposición una vía procesal adecuada para poder resarcir su interés jurídico mediante la cual la Administración actúe obligando a otro sujeto a que cumpla la normativa de defensa del ambiente.

Esta última técnica procesal plantea complejos problemas a los efectos de su extensión y reconocimiento; especialmente, cuando la norma otorga a la Administración una facultad discrecional, y no formula una obligación de intervenir. El sistema de denuncia, con que normalmente terminan las posibilidades de actuación de los particulares frente a la Administración, debe completarse con esta pretensión prestacional a favor de terceros, siempre que procesalmente sea posible (es decir, siempre que la norma pueda interpretarse subjetivamente).

La pretensión prestacional es, en cualquier caso, un medio procesal que se identifica por la necesidad de previa legitimación del sujeto que la ejercita. Éste ha de hacer valer una lesión jurídica y el proceso contencioso-administrativo se centra en el interés subjetivo del demandante, siguiendo las reglas jurídicas generales del proceso contencioso-administrativo, el cual esencialmente está previsto para la defensa de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a la Administración (concepción subjetiva del contencioso-administrativo que requiere el artículo 24 de la Constitución y el 7 de la Ley orgánica del poder judicial).

En concreto, la importancia de la pretensión prestacional a favor de terceros reside en que ésta es un medio que permite una mayor atención, en nuestro sistema contencioso-administrativo, a la protección jurídica *de los terceros*. El sistema de justicia administrativa ha desarrollado especialmente las garantías en relaciones jurídico-bilaterales entre la Administración y el destinatario de sus medidas, pero permanece sin la

5. Puede verse la nota a pie de página núm. 3.

consideración que merece el planteamiento tripolar entre un sujeto —«tercero»—, la Administración, y un segundo sujeto, que debe resultar obligado por la Administración —en virtud del ejercicio de una pretensión de aquél frente a ésta— para que realice u omita una determinada actuación. La necesidad de protección de los terceros cobra una especial intensidad en el derecho del ambiente, especialmente en el derecho público de las inmisiones, tal como veremos a continuación.

La cualidad o denominación de «tercero» se debe a que éste es quien pretende obligar a la Administración a la actuación frente a otro sujeto, de modo que la relación jurídica principal es la presente entre estos dos últimos. El sujeto que ejercita la pretensión es un tercero que insta el comienzo de una intervención frente a otro sujeto. Su legitimación precisa dos requisitos: por una parte, un perjuicio jurídico o su posible causación y, por otra, la identificación en la norma de una «proyección jurídica a favor de terceros». De este modo, resulta que la Administración no sólo está facultada para poder intervenir frente a un sujeto sino que además está obligada a ello, cuando pueda identificarse tal fin de protección en la norma a favor de terceros necesitados de protección jurídica.

Junto a estos medios procesales, que parten de la previa identificación de una lesión jurídica, están otro tipo de técnicas procesales, contrapuestas en su carácter a éstos. Se trata de los medios procesales objetivos, en los cuales el tribunal no se centra en el interés del sujeto sino en el examen de la legalidad objetiva de la medida administrativa. Cuando esto ocurre en un proceso judicial, estamos ante las acciones públicas, como medio de control objetivo desarrollado por una instancia independiente respecto a la Administración. Si es la propia Administración la que realiza el control, estamos en presencia de un control interadministrativo. El interés en ambos medios de protección jurídica está en la necesidad cada vez mayor de que esté prevista una vía procesal que permita a cualquier ciudadano que la Administración cumpla las obligaciones objetivas que impone el ordenamiento en defensa del ambiente. Así pues, estas técnicas procesales deben estar a disposición para cuando sea necesario y posible acudir a ellas.

En esta línea, la protección del ambiente no hace sino confirmar la necesidad de la corrección general del sistema de justicia administrativa; así, mediante medidas cautelares positivas o pretensiones preventivas, para ordenar que la Administración actúe rápidamente en defensa del ambiente; por otra parte, el sector jurídico ambiental pone de relieve el artificio de la contrucción de actos administrativos cuando, en realidad, de lo que se trata es de *ejercitar una pretensión* para que —por ejemplo— se supere el estado creado por inmisiones administrativas (gas, olor, ruido...).⁶

En la protección procesal del medio ambiente se pone de manifiesto de forma especial que el sistema contencioso-administrativo ha de ser flexible, ágil y plural en la previsión de los medios de justicia.

3. Los medios procesales existentes en la actualidad en el derecho administrativo para la protección del ambiente

Sin embargo, por contraste, los medios procesales previstos en la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa se centran en la pretensión de anulación frente a

6. Además, las inmisiones no son actos administrativos sino simples actuaciones administrativas materiales.

un acto administrativo de limitación, y otras dos pretensiones adjuntas a aquélla: la de plena jurisdicción (para el reconocimiento de una situación jurídica individualizada) y, cautelarmente, la de suspensión del acto administrativo impugnado.

Si el particular pide la obtención de una prestación (una determinada actuación) este interés lo habrá de canalizar inadecuadamente mediante los cauces de la pretensión de anulación. Por contra, con la previsión de una pretensión prestacional se lograría tener a disposición una vía por la cual, jurídicamente, el tribunal se centrara en examinar si efectivamente el sujeto tiene derecho a la prestación que invoca. Esto es importante porque así los pronunciamientos judiciales se ajustarían al concreto interés del sujeto y el fallo estaría en correspondencia con él, sin que entonces los fallos estimatorios se realicen de forma independiente de la concreta pretensión procesal del sujeto. Aquéllos han de realizarse de acuerdo con un criterio jurídico procesal que es la verificación de la existencia o no de la pretensión procesal que el sujeto invoca en su defensa y no fruto del azar o de la estimación que le ha parecido más justa al tribunal en el caso concreto.

La Ley de jurisdicción contencioso-administrativa no se adecua a la protección ambiental. La ratio procesal del contencioso-administrativo es el de la defensa de las posiciones jurídicas de los sujetos frente a actuaciones de limitación dictadas por la Administración de policía (*Eingriffverwaltung*). No sólo no se corresponde con el estado social y su paradigma de la prestación administrativa (no es nuestro tema ahora), sino que queda también a años luz de la defensa de otro nuevo bien jurídico, de reciente consideración, que es el medio ambiente, cuya protección exigiría la superación del anquilosado y rígido sistema contencioso-administrativo basado en la protección frente a actos de policía;⁷ ello mediante la previsión de medios de justicia administrativa ágiles y capaces de adecuarse con la necesidad de protección del ambiente.

Cierto es que al respecto de la justicia administrativa existe hoy un ambiente de reforma, dentro del cual puede buscarse la adecuada protección procesal que demanda hoy el ambiente.⁸

4. Justificación de la denominación de «derecho público de las inmisiones»

Con la expresión «derecho público de las inmisiones» no se pretende sólo buscar la denominación jurídica que precisa esta rama jurídica, de gran importancia en el derecho administrativo, y de simplificar su terminología. Se trata esencialmente de deslindar una disciplina, para que se logre una mayor atención científica de este ámbito jurídico. Lo integran distintas normas reguladoras: el Reglamento de activi-

7. En este sentido, se corrobora la afortunada expresión de Hoffmann-Riem, «La reforma del Derecho administrativo». Primeras experiencias: el ejemplo del derecho ambiental, *Documentación administrativa*, abril-junio 1993, núm. 234, pág. 21 y ss., cuando habla de «la protección del medio ambiente como catalizador de las necesidades reformistas».

8. En este sentido, los artículos 28 y 31 del actual anteproyecto de ley de jurisdicción contencioso-administrativa (de junio de 1994), reconocen —si bien no expresamente mencionada— la pretensión a una prestación (de forma desvinculada de la pretensión de anulación) para resarcir el interés jurídico subjetivo en la obtención de una prestación (actuación u omisión administrativas). También las medidas cautelares positivas.

dades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (2414/1961, de 30 de noviembre), la Orden de 15 de marzo de 1963, por la que se aprueba la instrucción que dicta normas complementarias para la aplicación del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como diversas normas de rango reglamentario que establecen regímenes especiales para Madrid y Barcelona, y las numerosas ordenanzas municipales; igualmente, el Decreto 2183/1968, de 16 de agosto, por el que se regula la aplicación del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 30 de noviembre de 1961 en zonas de dominio público y sobre actividades ejecutables directamente por órganos oficiales. A estas normas se suman las leyes de actividades clasificadas de las comunidades autónomas⁹ así como las normas de Derecho privado que regulan inmisiones molestas (así, la Ley de arrendamientos urbanos).

El derecho público de las inmisiones es una parcela esencial o fundamental de protección del ambiente. Mediante una adecuada aplicación de su normativa se logra la erradicación de gran parte de las inmisiones perturbadoras del ambiente, así como la protección de los sujetos que sufren inmisiones ilegales.

De esta forma, este sector se integra dentro del más amplio del «derecho del ambiente», seguramente como su bloque principal. Específico del derecho público de las inmisiones frente a las disciplinas restantes del derecho ambiental es su posible consideración como rama dentro del derecho administrativo económico. En concreto, la regulación de las industrias y de los establecimientos (derecho administrativo económico —parte especial) está orientada también por el derecho público de las inmisiones, como ordenamiento que ha de respetarse para la apertura de tales industrias.¹⁰

Con el matiz respecto a la designación nominal de este sector jurídico, como «derecho público de las inmisiones» se lograría seguramente dar una denominación más correcta al sector jurídico tradicionalmente denominado «de actividades molestas...», que es, más bien, una ausencia de nombre (al designarse el sector jurídico por una de sus normas integrantes, la cual no agota la regulación de todas las inmisiones).¹¹

9. Esta regulación ha servido también para introducir algunos matices novedosos en relación con la prevista en el Reglamento estatal de actividades clasificadas. Así, la Ley de Castilla y León 5/1993, de 21 de octubre, establece en su artículo 6 la posibilidad de delegación de las competencias de la Junta en los municipios; haciendo un comentario sobre este artículo, bien es cierto que más correcto parece haber sido reconocer un derecho subjetivo a los ayuntamientos al ejercicio de las competencias de la Junta cuando hicieran valer que tienen servicios técnicos aptos para realizar tales funciones, regulación que habría sido más acorde con el principio de autonomía local; también aporta nuevos criterios el artículo 26, que prevé la posibilidad de legalización de las actividades realizadas sin licencia; con la regulación —en el artículo 25— del derecho a una indemnización para cuando proceda la revocación de la licencia parece evitarse el riesgo de que la Administración se sirva del régimen sancionador para imponer medidas correctoras cuando en realidad deba revocarse la licencia ante la adopción de nuevos criterios de apreciación o error de la Administración en su otorgamiento (peligro del que ya informó de la Morena y de la Morena, «Actividades clasificadas y protección del medio ambiente», *RAP*, núm. 94, 1981, pág. 89 y ss.); véanse también la Ley de 2 de mayo de 1989 de la Comunidad Valenciana, la Ley de Navarra de 5 de diciembre de 1989 y la de la Comunidad de Madrid, de protección del medio ambiente, de 4 de abril de 1991.

10. Al respecto me permitiría recomendar la ejemplar exposición de Srober. *Derecho administrativo económico*, Madrid, 1992, pág. 277 y ss.

11. La denominación usual suele ser «actividades clasificadas»; una justificación de esta expresión en J. Domper Ferrando, *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, volumen II, Madrid, 1992, pág. 82. Sobre este sector jurídico, por todos, Fernández Farreres, en S. Martín-Retortillo y otros, *Derecho administrativo económico* (II), Madrid, 1991.

La norma reguladora esencial (el Reglamento de actividades de 1961) contiene numerosas facultades de la Administración para evitar la causación de inmisiones. Procesalmente, el reto, como vamos a ver, es el de *subjetivar* tales declaraciones a los efectos de lograr una actuación más enérgica de los poderes públicos, que logre erradicar las inmisiones.¹²

5. La protección procesal administrativa en el derecho público de las inmisiones

Un ámbito en el cual se pone de manifiesto la necesidad de disponer de las pretensiones prestacionales a favor de terceros es el derecho público de las inmisiones.

Pero antes de abordar esta cuestión, veamos cuál es el planteamiento procesal subyacente al Reglamento de actividades.

Éste parte esencialmente de la iniciativa de un particular que quiere realizar una actividad sometida al Reglamento de actividades (en virtud de los artículos 1 a 3); al solicitar la licencia municipal debe adjuntarse a la instancia determinada documentación que asegure que la causación de inmisiones —de la actividad que pretende realizarse— se produce dentro de la legalidad (artículo 29). La instancia se tramita de acuerdo con el procedimiento establecido en el Reglamento, el cual concluye con la concesión de la licencia, pudiéndose entender otorgada por silencio tras el transcurso de cuatro meses tras la solicitud (artículo 33).

El planteamiento procesal se centra, en primer lugar, en torno a la posibilidad de apertura del establecimiento industrial o actividad. La controversia se podrá suscitar por el solicitante de la licencia si éste no está conforme con la decisión administrativa (bien la que pone fin al procedimiento —artículo 42— o la posterior que dispone la clausura de la actividad tras la comprobación e inspección administrativas acerca del cumplimiento de lo establecido, artículo 45). La segunda vía se abre mediante el recurso que interpongan los sujetos afectados por la concesión de la licencia y, por tanto, por la apertura del establecimiento. Disconformes éstos, pueden recurrir la concesión de la licencia, generándose, así, el conflicto jurídico.¹³ El litigio es, esencialmente, un litigio sobre la concesión de la licencia. Así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª Sección 5ª) de 22 de octubre de 1990, por la cual se condena a un ayuntamiento a que conceda la licencia de obras solicitada para la construcción de una canalización subterránea para el transporte de etileno gas. Los informes técnicos favorables de los organismos administrativos especializados sirvieron al Tribunal para confirmar la Sentencia apelada y condenar al ayuntamiento a otorgar la licencia denegada.¹⁴

También, siguiendo el esquema del Reglamento de actividades clasificadas, pueden plantearse controversias jurídicas en torno al derecho de audiencia reconocido en tal norma reglamentaria (artículo 31)¹⁵ para el caso de que al interesado se le denegara

12. De especial interés resulta comparar nuestro derecho público de inmisiones con el modelo alemán, al respecto del régimen de licencias y las inspecciones posteriores (una vez se ha concedido la licencia). Al respecto, Strober, *Derecho administrativo económico*, Madrid, 1992 (pág. 298 y ss., principalmente).

13. Sobre la tutela de los terceros afectados por la licencia se incidirá *infra*, en el apartado 7.

14. Véanse también las sentencias 1992, Aranzadi 3229 y 9758.

15. Véase también así el artículo 5.5 de la Ley de actividades clasificadas de Castilla y León de 21 de octubre de 1993.

la licencia solicitada:¹⁶ la vulneración de tal derecho constituye, como regla general, un caso de nulidad (salvo que no se haya producido indefensión). Más que un criterio puramente formalista por el que resultaran nulas las actuaciones automáticamente, por el hecho de no haberse practicado el trámite de audiencia, debe estarse al criterio material de si, con tal omisión, se ha producido indefensión. En este sentido, se puede prescindir de dicha fase procedimental si en la resolución no son tenidos en cuenta más que las alegaciones y pruebas que adució ya el interesado siendo innecesaria la audiencia de este sujeto, pero no por razones de economía procesal (Sentencia de 12-2-1980, 1657) o si se han opuesto terceros (Sentencia de 13-5-1974, 2496).¹⁷

Igualmente, se reconoce un derecho de audiencia al afectado por una sanción de clausura de la actividad realizada. También ha de darse audiencia aunque la actividad se estuviera realizando de forma clandestina (o sin licencia). Así, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 4ª) de 25 de febrero de 1991 declara nulo el acto administrativo de sanción de clausura de una actividad (dictada en virtud del artículo 38 del Reglamento de actividades) por no haberse respetado el trámite de audiencia que establece este precepto.¹⁸ Pese a que la actividad no tenía licencia, y por ello procede sin más la clausura (tras constatar este hecho), debe darse audiencia al interesado.¹⁹

En este contexto están los litigios concernientes a la revocación de licencias (Sentencia 1992, 6472),²⁰ o los que se originan en relación con el silencio administrativo positivo (Sentencia 1992, 9758), así como también sobre la calificación como activi-

16. Como es tradicional (pues así lo establece el Reglamento de actividades clasificadas), la denegación le corresponde al alcalde, pero habrá de hacerlo según el informe de las *comisiones provinciales de servicios técnicos*. Esta prescripción no está exenta de críticas, si se toma como referencia el principio de autonomía local; es necesario resaltar que histórica o tradicionalmente la competencia en materia de actividades clasificadas era exclusivamente local. El Código civil se remitía directamente a las ordenanzas locales. No puede olvidarse tampoco que la Ley de bases de régimen local (art. 25.2 f y h) atribuye a las entidades locales el derecho a intervenir en la protección del medio ambiente y salubridad pública. El defensor del pueblo en su informe de 1989 critica el procedimiento de doble instancia (por ser «expresión del sistema preconstitucional de tutela sobre la Administración local y causante de retrasos»).

De una lectura del articulado del Reglamento de actividades clasificadas se desprende una merma de las funciones locales en cada uno de los momentos esenciales del procedimiento de otorgamiento de la licencia, así como en las posteriores facultades de inspección. Así, a la hora de otorgar la licencia, se atribuye por el Reglamento (*a las comisiones provinciales de servicios técnicos*) la facultad (artículo 7.1.b) de informar vinculantemente al respecto. En relación con las funciones de vigilancia, los artículos 36 a 39 disponen que los alcaldes intervengan por orden de *los gobernadores o las comisiones*, pudiendo ser además sustituidos en el ejercicio de tales funciones. También resulta limitada su potestad sancionadora (véase el artículo 39) y de resolver los recursos de reposición (artículo 7.2 de la Instrucción de 1963) y el contenido de las ordenanzas que fijan la ubicación de las actividades.

17. El acto de denegación es, en todo caso, del ayuntamiento, pese a que ha de ser dictado en el sentido de las *comisiones provinciales de servicios técnicos*, siendo nulo el acto del alcalde que no se ajuste al criterio del informe de aquéllas. De este modo, el acto recurrible es el del ayuntamiento, pues el acto de las comisiones es un acto de trámite no recurrible (Sentencia 28-6-1978, R. 2.850).

18. Véanse también las sentencias de 17-7-1989 Ar. 5830, de 4-10-1986 Ar. 7402, y de 28-9-1987 Ar. 8262 y 28-11-1988 Ar. 9222). También la disposición transitoria 2ª.3 de la Orden de 15-3-1963.

19. En este caso, tras el recurso contencioso-administrativo de la recurrente frente al ayuntamiento también se opuso al recurso un particular, quien además recurrió en apelación ante el Tribunal Supremo la Sentencia recurrida.

20. Téngase en cuenta que la revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación o error en su otorgamiento ha de comportar el reconocimiento de una indemnización por los daños y perjuicios. No puede aprovecharse por la Administración el sistema de inspecciones (artículo 35 del Reglamento de actividades clasificadas) para disponer sanciones de forma indiscriminada, por la no adopción de medidas correctoras, cuando el caso se subsuma en el supuesto anteriormente mencionado.

dad molesta de determinadas actividades (almacenes de frutas, fábricas de hielo),²¹ e igualmente, sobre las distancias de las actividades molestas respecto de los núcleos de población (Sentencia 1992, 4112).²²

En la jurisprudencia es también habitual el caso de si una determinada actividad es una actividad clandestina (por ejercerse sin licencia en relación con la consiguiente clausura de la actividad — Sentencia 1992, 9852), o la imposición de medidas correctoras por incumplimiento (clausura de actividad precedente). El requerimiento de subsanación y la posterior clausura es también fuente de resoluciones jurisprudenciales (Sentencia 1992, 9761).²³

Interesante es destacar que, procesalmente, el litigio se plantea, en cualquier caso, sobre una relación jurídica entre la Administración y los interesados en la concesión o denegación de la licencia. Si la Administración concede ésta, el litigio vendrá suscitado por los interesados en la anulación de la licencia que permite la apertura del establecimiento industrial. Si se deniega, el afectado, que pretende desarrollar una determinada actividad, es quien inicia el proceso contencioso-administrativo.

6. Premisas ideológicas para el logro de una solución procesal más activa para los sujetos que actúen en defensa del ambiente o en su defensa frente a inmisiones ilegales

Una mayor consideración procesal debe tener la posición jurídica de quienes pretenden obligar a la Administración a actuar frente a un sujeto que causa inmisiones

21. El criterio del artículo 2 del Reglamento de Actividades clasificadas, confirmado por numerosísima jurisprudencia, es el de que «quedan sometidas al Reglamento todas aquellas actividades que a los efectos del mismo sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de acuerdo con las definiciones de los artículos 3 y ss., independientemente de que figuren o no en el nomenclátor anexo (artículos 8.1 y 9.1 de la Instrucción aprobada por Orden de 15 de marzo de 1963).

22. La regla general del artículo 4 del RAC es la de que el emplazamiento se rige por lo dispuesto en las ordenanzas municipales y en los planes de urbanización del respectivo ayuntamiento. De no existir tales normas, señalan el lugar adecuado las *comisiones provinciales de servicios técnicos* (hoy los *correspondientes servicios que hayan establecido las comunidades autónomas* [...]), quienes además se reservan la facultad de informar tales ordenanzas (artículo 7.ª), informes que son sólo vinculantes cuando contengan una calificación de actividades o impongan medidas correctoras, pero no cuando se refieran a materias urbanísticas que son de primera competencia municipal (Sentencia de 9-10-1969, R.A. 3404). Al ser vinculante el dictamen de las *comisiones*, cuando impone medidas correctoras, si la licencia no se aviene a dicho dictamen, ésta será nula. Una fuente de litigios es la prescripción de la localización a más de 2000 metros de la actividad desde un núcleo de población, para las industrias fabriles peligrosas, insalubres y nocivas. La jurisprudencia (sentencias 20-9-1982, R.A. 5468, y 26-4-1976, R.A. 2070) admite su excepción cuando de las medidas correctoras resultara un «grado de seguridad aceptable» o si «se demuestra la ausencia de peligros mediante los correspondientes justificantes técnicos». Véase el artículo 13.1 del Reglamento de actividades clasificadas para las industrias no fabriles pero molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (vaquerías, cuadras...).

23. La imposición de traslado de industrias es, asimismo, fuente de conflictos (Sentencia 1992, 3237, 6251, 6468, Sentencia 1991, 2016). A modo de ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 4ª) de 30 de marzo de 1992 se confirma la legalidad del acto administrativo de imposición de traslado de una actividad mercantil de engorde de ganado, ya que —al carecer de licencia la actividad— «se podría haber procedido incluso a la clausura»; también porque la actividad no se amparaba por el artículo 13 del Reglamento de actividades. Un tratamiento completo de los traslados de industrias a consecuencia de conflictos entre los vecinos y las industrias (con un estudio especial del régimen jurídico y posibilidades de la revocación de las licencias por las cuales se generaron tales industrias, así como de la carga de la indemnización) puede verse en T. R. Fernández Rodríguez, *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, Madrid, 1973.

ilegalmente o perjudica el ambiente. Para fundamentar tales pretensiones (por las que pueda lograrse que la Administración cumpla sus obligaciones de intervenir frente a tales sujetos) ha de partirse de la necesidad de proteger a los afectados por inmisiones molestas, ruidosas, nocivas, peligrosas, insalubres, las cuales pueden llegar a perturbar seriamente el hábitat y la intimidad de las personas, así como el desarrollo de la propia personalidad, la calidad de vida y la salud privada y pública.²⁴

Las soluciones están motivadas, así, por la necesidad especial de protección jurídica de tales sujetos que procesalmente están en posición de terceros. En este sentido, por la constatación de que en España existe una especial necesidad de disminución del grado de actividades molestas y degradadoras del ambiente. El efecto de las actividades molestas e insalubres (ruido, suciedad, polvos, basuras) tiene que ser sufrido con resignación por un sector de la población, que comprueba que poco puede hacer para la superación de las inmisiones que le acechan a él o a su entorno vital. Este hecho motiva la defensa de medios procesales para que los terceros puedan obligar procesalmente a la Administración a que cumpla eficazmente la normativa que le atribuye facultades para la erradicación de aquéllas; surge, así, la defensa de la pretensión a favor de terceros como vía procesal apta para la reducción del alto grado de inmisiones.

La argumentación anterior se apoya, igualmente, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (ponente González Navarro) —Sentencia de la Sala 3ª Sección 5ª— de 7 de noviembre de 1990:

[...] «el grave deterioro del medio ambiente ha transformado el problema de su conservación en un problema esencial, cuya solución es urgente e ineludible [...]. Y lo único que hay que lamentar es que todavía haya poderes públicos que manifiesten una cierta pasividad en la adopción de medidas eficaces contra las múltiples agresiones al medio ambiente que se dan todos los días y en todas partes».

Precisamente ante este hecho («que todavía haya poderes públicos que manifiesten una cierta pasividad»), pues las autoridades administrativas no siempre hacen uso de las facultades que el ordenamiento les otorga, es por lo que debe darse una solución jurídica mediante medios procesales por los cuales se logre hacer cumplir por la Administración la normativa reguladora del medio ambiente y de las inmisiones.

7. Un reforzamiento de la posición procesal de los afectados por inmisiones, mediante la pretensión prestacional a favor de terceros

Es, así, necesario un reforzamiento de la posición procesal de los afectados por inmisiones, mediante la pretensión prestacional a favor de terceros.

En relación con la posición jurídica de los sujetos que sufren las inmisiones, el supuesto tipo es el de la *impugnación de la licencia* concedida por el ayuntamiento respecto de una determinada actividad sometida al Reglamento de actividades. El sujeto ejercita, así, una pretensión de anulación contra el acto de licencia.

Por otra parte, la actuación en su defensa puede consistir también en la presenta-

24. Véase Sosa Wagner, *La lucha contra el ruido*, Universidad de León, 1990.

ción de una *denuncia*, a consecuencia de la cual se instan las medidas correctoras, frente a las cuales podrá defenderse, lógicamente, el destinatario de las mismas.

La cuestión está en las posibilidades de las *pretensiones procesales para que la Administración actúe frente a un sujeto*, el resultado de cuyo ejercicio ante los tribunales resultará la obligación de la Administración de actuar frente a los causantes de inmisiones.²⁵

Concretamente, el supuesto hace referencia a todo tipo de pretensiones más allá de la ejercitada frente al acto de licencia para su anulación. Es decir, plantea el ejercicio procesal de las peticiones de clausura de la actividad más allá del momento de la tramitación y concesión de la licencia. La jurisprudencia del orden procesal contencioso-administrativo da muestras del reconocimiento de tales pretensiones. Ha de considerarse, en este sentido, el hecho de la insuficiencia reguladora del Reglamento de actividades respecto al momento posterior al de la concesión de la licencia, con lo cual se descuida totalmente el régimen de protección jurídica de los sujetos afectados por las inmisiones con posterioridad a la concesión de la licencia. Frente a la completa regulación respecto a la tramitación de ésta y su concesión, y consiguientemente los recursos contra tales decisiones administrativas, no ocurre lo mismo respecto a la regulación de las incidencias jurídicas posteriores. La jurisprudencia nos permite distinguir distintas situaciones, así como concluir algunos hechos importantes.

El particular, junto a la anulación, puede tener también un interés en que se adopten determinadas medidas de insonorización, por considerar insuficientes las que dispone la Administración (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 5ª, de 3 de diciembre de 1990, la cual, empero, confirmó la validez de la licencia, una vez se han adoptado las medidas correctoras dispuestas por la Generalidad de Cataluña, las cuales eran eficaces o suficientes y su estimación corresponde a la Administración).

El interés del sujeto puede estar, por otra parte, en que con posterioridad al otorgamiento de la licencia y apertura se cierre un establecimiento industrial o se eviten las molestias que padece, si la actividad se está realizando de forma ilegal. Es decir, el supuesto parte de una reclamación o petición de que se adopten las medidas correctoras oportunas contra la inmisión. Así se inició el litigio que resuelve la sentencia citada, de 3 de diciembre de 1990. En este supuesto, la reclamación se produjo en la fase posterior a la concesión de la licencia, si bien fue previa a la puesta en funcionamiento de la actividad; el tercer «afectado» presentó la reclamación entonces,

25. La necesidad de que el particular tenga un derecho subjetivo (ampliamente, incluyendo los intereses jurídicos) lleva a que aquél no pueda provocar procesalmente que la Administración cumpla las obligaciones objetivas que le impone el ordenamiento. Sin embargo, ha de resaltarse el hecho, según el cual si en la obligación objetiva que impone el ordenamiento a la Administración puede descubrirse un reflejo subjetivamente relevante en favor de un sujeto o colectivo, éstos pueden hacer cumplir la obligación administrativa.

El problema principal frente al que se encuentra el resarcimiento efectivo de las pretensiones prestacionales a favor de terceros está en las potestades discrecionales administrativas propias de la Administración. Este hecho provoca la dificultad de que el Tribunal obligue a la Administración a actuar, al estar a discrecionalidad de la Administración. La solución procesal para estos casos está en el ejercicio, por parte del interesado, de una pretensión prestacional a una decisión judicial libre de vicios en el ejercicio de la discrecionalidad. En caso de estimarse esta pretensión prestacional, la decisión judicial podrá tener uno de estos contenidos: o bien obligará a la Administración a que resuelva dentro del marco jurídico que el Tribunal establece, o bien ordenará a la Administración a que resuelva o actúe en un sentido determinado por el propio Tribunal.

dando lugar a la toma de las medidas correctoras correspondientes. Tras su adopción, el ayuntamiento autorizó la puesta en funcionamiento de la actividad. Esta autorización es recurrida ante los tribunales tras agotar la vía administrativa.

No vemos inconveniente para que este mismo esquema procesal se mantenga respecto de un momento posterior, «cualquier momento posterior al de la concesión de la licencia». De este modo, previa petición ante la Administración por parte de los terceros afectados, ésta adoptará las medidas procedentes contra la inmisión ilegal (artículo 39) y, para el caso de disconformidad con éstas por parte de aquéllos, ha de reconocerse una pretensión prestacional frente a la Administración para que actúe frente al sujeto que causa ilegalmente las inmisiones, como vía procesal que logra resarcir adecuadamente este interés del tercero. En el derecho español, esta posibilidad pasa por la previa contrucción de un acto. Éste podrá ser obtenido por vía de silencio administrativo, pero también podrá ser, o bien la denegación de la adopción de tales medidas, o bien la declaración de apertura una vez se hayan realizado las medidas correctoras.

En este sentido están los razonamientos de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 1ª) de 22 de septiembre de 1989. En esta resolución se encuentra claramente apoyo jurisprudencial a la posibilidad procesal de ejercitar una pretensión ante la jurisdicción contencioso-administrativa pidiendo el cierre del establecimiento o la adopción de medidas correctoras para *cualquier momento* posterior al de la concesión de la licencia, siempre o para todo caso en que con posterioridad a ésta se alteren las condiciones fijadas en aquélla. Ha de desvincularse, así, la pretensión procesal del acto de licencia y del momento de su concesión.

La Sentencia citada en último lugar parte de una denuncia que los afectados por las molestias de un establecimiento formulan ante el ayuntamiento.²⁶ Como consecuencia de tal denuncia, y de las mediciones de ruidos que se efectúan, el ayuntamiento otorga nueva licencia condicionada a que se respeten las medidas correctoras con advertencia de clausura para caso contrario. Procede entonces la medición para la comprobación de este hecho y el nivel supera al concedido en la licencia. En vía administrativa los particulares no consiguen la clausura de la discoteca —que pretenden— alegando el ayuntamiento que ya se ha realizado la medición. Los afectados interponen recurso contencioso-administrativo. El Tribunal Supremo mantiene que:

«Los datos recogidos demuestran que en el local donde está instalada la discoteca objeto del recurso no se han efectuado las medidas correctoras necesarias para que su funcionamiento no ocasione molestias a los vecinos colindantes, y que eran exigibles en la propia licencia supeditada a la insonorización del local (...) y por ello, los Acuerdos impugnados, en cuanto no adoptan la medida congruente con tal situación fáctica —la clausura de la discoteca— infringen el ordenamiento jurídico, ya que el Reglamento de actividades [...] supedita la licencia no a la adopción de las medidas correctoras en el momento inicial, sino a que las actividades funcionen con arreglo a su normativa y para conseguir tal fin autoriza la práctica de inspecciones en «cualquier momento» (artículo 35)».

26. Bien es cierto que la denuncia se interpuso tras la concesión de la licencia. Sin embargo, la pretensión de los sujetos consiste en que la Administración realice una actuación la medición — que es la prestación que se pretende.

De este modo, la obligación está no en «la adopción de las medidas correctoras en el momento inicial, sino en que las actividades funcionen con arreglo a su normativa en cualquier momento».²⁷ La contravención posterior a la licencia —del Reglamento— autoriza la práctica de las inspecciones correspondientes en cualquier momento y, en el mismo sentido, la posibilidad de acudir ante los tribunales también en cualquier momento por parte de los particulares.

Si bien el caso reseñado —de esta sentencia— está empero ligado a la tramitación final de la licencia y a las medidas correctoras inmediatamente posteriores, reconoce su aplicación a las medidas de inspección en cualquier momento posterior (por tanto en virtud del artículo 35 o 39).

Importante es la conclusión procesal que se desprende de este caso: no se trata ya del ejercicio de una pretensión de anulación sino del de una pretensión (prestacional) que se dirige contra la Administración para que ésta evite la inmisión o actúe frente a un sujeto (prestación). Si aquélla no lo hace o lo hace inadecuadamente, los particulares pueden obtener una sentencia judicial que ordene a la Administración a tomar las medidas procedentes. La pretensión ya no se deduce del acto administrativo de licencia, pues de lo que se trata es, simplemente, del ejercicio de una pretensión del sujeto con el fin de que los tribunales ordenen a la Administración que actúe frente al causante de inmisiones.

Se ganaría en seguridad jurídica si el ordenamiento administrativo procesal previese expresamente esta pretensión prestacional,²⁸ ya que con ello aquél contaría con una vía procesal apta para resarcir los intereses jurídicos de los sujetos que pretenden que la Administración supere una determinada inmisión ilegal. En estos casos, la pretensión está desvinculada del acto administrativo de licencia, pues en vez de ejercitar una pretensión contra tal acto, de lo que se trata es del resarcimiento de un interés del sujeto en superar el estado antijurídico causado por determinadas inmisiones, por lo que el Tribunal tiene que comprobar si realmente existe el derecho invocado.

Estas ideas pueden reforzarse también con la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 5ª) de 25 de junio de 1991, Aranzadi 6326. Tras la autorización de un basurero, éste queda sometido a las comprobaciones, inspecciones, requerimientos e incluso nuevas comprobaciones (ya que aquél es una actividad molesta), las cuales, como dice la Sentencia «dejan siempre abierta la puerta para que el debido control de la actividad no se dé por terminado» ya que la concesión de la licencia «no ha de implicar un cheque en blanco». Y, así, si se extiende la posibilidad de una actuación de comprobación o inspección administrativas posteriores al momento de la licencia es porque la actividad es susceptible de causar inmisiones ilegales que perjudiquen a sus vecinos y, de ahí, la correlativa extensión de la protección jurídica de éstos con posterioridad también al momento de la licencia.

27. La jurisprudencia insiste en este dato según el cual «en cualquier momento» pueden realizarse tales inspecciones (Sentencia de 28-5-1976, R.A. 3.24, y Sentencia de 15-3-1976, R. 2018), de modo que el control administrativo es permanente (más allá del momento inicial del otorgamiento de la licencia) y no entran los efectos de la cosa juzgada (Sentencia de 16-12-1985, R.A. 657, Sentencia de 31-1-1986, R.A. 1218). Así especialmente si sobrevienen causas que convierten la actividad en peligrosa (Sentencia de 2-4-1986, R.A. 4219). La licencia es, así, un supuesto típico de autorización de funcionamiento (Sentencia de 19-2-1988, R.A. 1371).

28. Los artículos 28 y 31 del anteproyecto de ley de jurisdicción contencioso-administrativa (junio 1994) parecen caminar en esta dirección.

El derecho subjetivo, que da lugar a la pretensión prestacional a favor de un tercero, encuentra su última *ratio* en el hecho de que el sujeto no tiene por qué soportar el estado jurídico causado por la inmisión. En concreto, más allá de su fundamentación general, y a la búsqueda de su reconocimiento concreto o articulación técnica, la pretensión prestacional a favor de terceros se deriva del texto del Reglamento tras una labor de interpretación. Ha de reconocerse que de los preceptos del Reglamento que establecen una facultad administrativa de intervención —frente a la actividad— *posterior al otorgamiento de la licencia* (artículos 34 y 39 del Reglamento o el 14 de la Orden de 15 de marzo de 1963 por la que se aprueba una instrucción que dicta normas complementarias para la aplicación del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas) *se desprende un reflejo jurídico subjetivo en favor de los afectados (terceros)*. Ha de considerarse que de la norma se desprende una orientación respecto a terceros: la norma tiene como su destinatario fundamental la Administración, pero también permite descubrir una *protección* (reflejo) de las posiciones jurídicas de terceros, las cuales ampara. Para apoyar la extracción de tales reflejos jurídicos (que se desprenden de la declaración legal objetiva) ha de considerarse, en primer lugar, la necesidad de protección de los afectados por la actividad; en segundo lugar, la llamada «función objetiva» de los derechos fundamentales, por la cual el ordenamiento ha de interpretarse a la luz de los derechos fundamentales, de modo que éstos, al irradiar sobre el ordenamiento, puedan lograr la identificación de un reflejo jurídico subjetivo y, así, la posibilidad de que un particular pueda obligar a la Administración a intervenir. Así, de una declaración legal objetiva (como en principio es la facultad de intervenir —por parte de la Administración— frente a una actividad ilegal) puede hacerse desprender una proyección frente a terceros, de modo que aquélla pueda ser calificada como una norma con un efecto de protección frente a terceros.²⁹ Esta consecuencia, resultado de aplicar esta doctrina general, sobre el caso concreto del Reglamento de actividades, se desprende, en particular, de los artículos 15 (derecho a la vida y la integridad física), 18 (derecho de intimidad personal y familiar y de inviolabilidad de domicilio), 43 (derecho a la protección de la salud), 45 (derecho al medio ambiente) y 47 (derecho a una vivienda digna). Los reflejos jurídicos capaces de convertir una declaración objetiva en una obligación de la Administración frente a un particular se extraen, así, de una labor de interpretación de la norma en cuestión. La especial necesidad de protección jurídico subjetiva, los derechos fundamentales y los criterios jurisprudenciales (véase *infra*) son elementos para tal interpretación.³⁰

Así pues, puede considerarse que la norma tiene un efecto de protección frente a terceros,³¹ pues junto a la facultad administrativa de intervenir existe una necesidad

29. Véase en detalle mi libro *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania*, Madrid, 1993, pág. 227, y nota a pie de página 105.

30. En la normativa, la posibilidad general de una denuncia confirma el carácter meramente objetivo de las declaraciones legales en el medio ambiente; el artículo 16 del Decreto de 6 de febrero de 1975, sobre protección del ambiente atmosférico, reafirma la posibilidad de denuncia de los particulares. El artículo 6 del Decreto 2183/1968, de 16 de agosto, por el que se regula la aplicación del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 30 de noviembre de 1961 en zonas de dominio público y sobre actividades ejecutables directamente por órganos oficiales, que es otro artículo al respecto de las facultades de la protección de terceros, agota igualmente éstas en la posibilidad de una denuncia.

31. Los artículos citados tienen, así, carácter de «*Drittschützende Rechtsnormen*» o normas que protegen o consideran las posiciones jurídicas de terceros. Tienen una «*Schutzrichtung*» o «*Schutznormcharakter*» o «*Drittschutz*». «*Die Ansprüche ergeben unter Verletzung der objektivrechtl. gebotenen Schutzpflichten.*»

de extender su cobertura hacia sujetos que tienen una especial necesidad de protección en que la Administración actúe frente a otro sujeto. De este modo, *cuando el sujeto no tenga por qué soportar un estado antijurídico creado por otro sujeto, el cual es consentido por la Administración incumpliendo su deber de protección (frente al tercero) de intervenir frente a la inmisión ilegal, existe un interés jurídico resarcible judicialmente.*

Se trata, pues, de subjetivizar la declaración normativa de tipo objetivo que contiene el Reglamento de actividades, cuando éste otorga la facultad de intervención administrativa con posterioridad al momento del otorgamiento de la licencia. De este modo, tras esta operación de subjetivación jurídica, resulta indudablemente un interés jurídico subjetivo de los particulares. *La vía procesal, entonces, adecuada para resarcir tal interés jurídico en que actúe la Administración frente a un sujeto molesto no puede ser otra que la pretensión prestacional a favor de terceros.*

Esta operación, de extraer un reflejo jurídico subjetivo de una norma con carácter objetivo, afecta, de este modo, a los artículos 34 y 39 del Reglamento.³² Pero, igualmente, también para lograr que la Administración proceda a la revocación de licencias³³ o cualquier otro tipo de intervención frente a una actividad antijurídica.³⁴

De este modo, junto a la posibilidad de la denuncia, está la de que el afectado por la inmisión obligue procesalmente a la Administración a que ésta actúe en su defensa y con ello se reponga la situación a la existente antes de la inmisión ilegal. Con ello, los particulares afectados por la inmisión no están a merced de la decisión de la Administración. Si ésta no actúa debiendo hacerlo los particulares pueden acudir a los tribunales para que se obligue a la Administración a intervenir, para que ésta ordene la adopción de las medidas correctoras correspondientes o se clausure el establecimiento.³⁵

La pretensión procesal que logra resarcir adecuadamente este interés es la prestacional a favor de terceros. Esta no se deduce de ningún acto administrativo. Más bien se explica y justifica, como hemos visto, en el derecho que tienen aquéllos a que se mantenga libre de perturbación el *statu quo* jurídicamente salvaguardado por el dere-

32. El principal problema práctico que se plantea es el de que tal pretensión, una vez afirmada, se enfrenta en su ejercicio con una potestad discrecional de la Administración. De ahí que la pretensión prestacional sea también una pretensión una decisión administrativa libre de vicios en el ejercicio de la discrecionalidad. De este modo, el Tribunal analizará si la discrecionalidad puede reconducirse a una única solución justa, y, en este caso, es cuando podrá ordenar a la Administración a actuar frente a un tercero; para más detalles, puede verse mi libro *La jurisdicción...*, pág. 233 y ss.

33. Así, el artículo 10 de la Ley de Castilla y León de actividades clasificadas (*op. cit.*) establece que «las licencias deberán ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento [...]».

34. Este modo de operar o razonar, interpretando ciertos preceptos de índole objetiva para lograr su subjetivación y con ello la posibilidad de que los legitimados puedan obligar judicialmente al cumplimiento de la obligación administrativa, debiera en general considerarse, para cuando exista una especial necesidad de proteger bienes jurídico-subjetivos; en particular, en el medio ambiente tiene una clara virtualidad. En general puede verse mi libro *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania*, Madrid, 1993, pág. 147 y 221.

35. No debe olvidarse que, con todo, se trata aquí en este trabajo la patología del tema de la lucha administrativa contra las inmisiones ilícitas, pues, lo normal, obviamente, será que la Administración evite la inmisión e intervenga frente al foco emisor. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª Sección 4ª) de 1 de octubre de 1992 (Aranzadi 7743) resuelve un litigio tal, declarando conforme a derecho la orden de cierre de la actividad, al estarse realizando ésta sin licencia por haberse denegado por el ayuntamiento. Sobre el régimen de la clausura de un establecimiento industrial autorizado inicialmente, en el derecho alemán, puede verse Stober, *Derecho...*, pág. 288, 294, 297 y 300.

cho, y se articula técnicamente tras una operación de extracción de reflejos jurídico-subjetivos de las declaraciones normativas del Reglamento. El particular ejercita su derecho directamente sin que impugne una medida administrativa, ya que ésta (el acto), incluso si se crea, no tiene contenido regulativo ni de él se deduce la pretensión. El derecho español exige su presencia; pero, entonces, no deja de ser aquél un mero presupuesto formal o procesal, pero no afecta al origen de la pretensión, situado en el previo ejercicio de un propio derecho.

Un ejemplo del ejercicio de una pretensión tal es el de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 4ª) de 27 de enero de 1992. La actividad se venía realizando con anterioridad a la promulgación del Reglamento de actividades. Un particular afectado por el ruido de un gabinete radiológico pide de la Administración (el ayuntamiento) que realice las medidas oportunas para comprobar que las inmisiones están más allá de los límites legales permitidos y que entonces el ayuntamiento tome las medidas procedentes. El ayuntamiento declara efectivamente que la actividad de consulta médica no se ampara en el Reglamento de actividades. Procesalmente, este supuesto es interesante, ya que se reconoce la legitimación del recurrente para pedir del Tribunal que se condene a la Administración a que obligue a su vez al propietario de tal gabinete médico a que recabe la correspondiente licencia.³⁶

A continuación se trata otro caso distinto, que se engloba también dentro del derecho de inmisiones, que es el de las inmisiones que se causan en relaciones de vecindad sin ser actividades encajadas en el Reglamento de actividades de 1961; al respecto, cualquiera está pensando ya en los medios de protección jurisdiccional ordinarios (vía civil, o penal).

Como es evidente, los particulares afectados pueden acudir ante la Administración (la policía, autoridades de inspección...) denunciando el hecho, con el fin de que la Administración actúe superando el foco de inmisión. Clara e indudable es la posibilidad de una denuncia. Por otra parte, éste no es sino el medio más eficaz para sofocar inmisiones de especial intensidad. La posibilidad legal de una intervención de la Administración ante la perturbación del orden o paz social proveniente de una inmisión está fuera de duda. El problema es el de las posibilidades de obligar procesalmente a la Administración a actuar frente al sujeto que causa la inmisión.

Para estas situaciones en el derecho alemán actual se aplica —dentro del derecho de policía— una pretensión prestacional a favor de terceros. En concreto, consiste en la pretensión a una decisión libre de vicios de discrecionalidad. El Tribunal puede llegar a reducir la discrecionalidad a una única decisión o actuación y, consecuentemente, ordenar a la Administración a que actúe frente a un determinado sujeto.³⁷

36. El ayuntamiento, aunque había declarado que la actividad superaba los límites legales de inmisiones sonoras, no había obligado al particular a pedir la licencia ni clausurado el establecimiento, ya que la actividad era anterior a la aprobación del Reglamento. El Tribunal considera que tal actividad debe someterse a licencia, ya que la única exención de la Disposición transitoria segunda del Reglamento era respecto a quienes a la fecha de su publicación vinieran ejerciendo con la debida autorización de la Administración municipal, lo que no ocurría en el presente caso. Con tal petición del propietario, se consigue que las inmisiones se adapten a la legalidad de acuerdo con el procedimiento del artículo 29 y ss. del Reglamento.

37. Se trata de las «*Nachbarklagen*» o acciones en relaciones de vecindad, también llamadas «*Drittklagen*» o acciones interpuestas por «terceros». En el ámbito administrativo se trata de las «*immissionschutzrechtliche Nachbarklagen*», o acciones en relaciones de vecindad contra inmisiones. Encuentran su ámbito de aplicación preferente en el derecho urbanístico contra licencias concedidas a otro sujeto, o, especial-

Por último, con el fin de integrar el sistema de protección de los «terceros» conviene hacer un inciso en relación con los medios de protección jurídica de tales sujetos durante el procedimiento de concesión de la licencia de actividades. El artículo 30 establece que el alcalde puede denegar o no la solicitud, en cuyo caso (éste último) se informa el expediente con la apertura de un trámite de información pública (para que los que «se consideren afectados aleguen las observaciones pertinentes») y con la notificación a los vecinos inmediatos. En la práctica se plantean problemas en torno a la notificación personal que debe hacerse a los vecinos inmediatos.

Como el Reglamento de actividades no define el concepto de tales «vecinos inmediatos» parece conveniente acudir a la jurisprudencia para precisar aquél. En este sentido, los tribunales se basan en el dato de la colindancia *de facto* y la especial afección de determinados sujetos (Sentencia de 18 de diciembre de 1979, Ar. 4444) o de la inmediatez frente al foco de inmisiones.³⁸

Destaca la jurisprudencia, igualmente, que se trata de una «relación de simple vecindad física o proximidad» sin que pueda entenderse la vecindad en el sentido del Reglamento de población y demarcación territorial (Sentencia de 24-3-1977 —Ar. 1811—, y Sentencia de 16-6-1978, Ar. 2279, 2779).

En cuanto al régimen jurídico de la notificación personal, la apertura de una fase de información pública no exime la notificación personal de los vecinos inmediatos.³⁹ La no notificación no acarrea necesariamente la nulidad de actuaciones, ya que ésta se produce si existe indefensión. Es decir, no existe tal si posteriormente pudieron recurrir la decisión (Sentencia de 13-12-1982, Ar. 4047) o si tuvieron conocimiento de la instalación y no se han opuesto (Sentencia de 9-6-1982, Ar. 4780) o si existen muestras de que todos los vecinos inmediatos se enteraron de la misma.

8. La pretensión prestacional frente a la Administración

La pretensión prestacional a favor de terceros, cauce procesal que debe estar previsto en el sistema de justicia administrativa con el fin de encauzar procesalmente el interés de terceros de que la Administración actúe frente a otro, no es sino un supuesto específico de la pretensión prestacional frente a la Administración. El ámbito de aplicación de ésta última es la tutela procesal del interés de que la Administración conceda al actor una prestación (dictando un acto o realizando u omitiendo una simple actuación).

A los efectos de extraer tales intereses, no puede olvidarse la función objetiva de

mente, precisamente dentro de este ámbito de las relaciones de vecindad contra inmisiones y, así, por esta vía procesal se logra la defensa de los terceros contra el ruido de las campanas de una iglesia (BVerwGE 68, pág. 62 y ss.), o sirenas (BVerwGE 81, pág. 197). Al respecto, *vid.* Huber, en Stober, *Rechtsschutz im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht*, Stuttgart (u.a.), 1992, pág. 73, 179 y 257. Existe una revisión de este libro en la revista *Autonomies*, núm. 17.

38. La Sentencia de 18-12-1969 (Ar. 4444) afirma que «vecino inmediato es aquél que es propietario del edificio o predio inmediato o colindante al del lugar del emplazamiento de la industria, ya que es el titular, en principio, de derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que se adopte».

39. Así, las sentencias de 18-11-1987, Ar. 9235, de 17-6-1981, Ar. 2726, de 7-7-1989, Ar. 5535: «la información pública no releva a la Administración del deber de efectuar en la debida forma la notificación personal».

los derechos fundamentales.⁴⁰ Así, en relación con el medio ambiente, su reconocimiento como principio rector en la Constitución (artículo 45) puede servir de apoyo para fundamentar una pretensión prestacional, a consecuencia de cuyo ejercicio la Administración esté obligada a realizar un servicio público.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1989 (Sala 3ª, Sección 1ª, ponente Francisco González Navarro) —Aranzadi 3233— afirma que:

«el recurrente tiene derecho a que el ayuntamiento tome las medidas necesarias para evitar los problemas que ocasionan las deficiencias en las instalaciones de vertido de aguas residuales».

La Sentencia es, a mi juicio, ejemplar, por diversos motivos. El primero, desde un punto de vista procesal, por la forma de argumentación del Tribunal Supremo: «*el recurrente tiene derecho a*». Así de sencilla es la cuestión: el Tribunal se centra en el enjuiciamiento de si el sujeto tiene derecho a la prestación invocada. En el razonamiento del Tribunal no aparece para nada la usual argumentación de la anulación de un acto, del enjuiciamiento centrado en la posible anulación de un acto impugnado; por contra, se trata directamente del ejercicio de una pretensión (a una prestación) y en esto se centra el examen del Tribunal. Puede considerarse que la Sentencia reconoce la pretensión prestacional y es un ejemplo ciertamente a seguir.

En segundo lugar, por la forma con la que llega a declarar la condena frente a la Administración consistente en la adopción de medidas necesarias para superar las deficiencias en las instalaciones de vertidos de aguas. El Tribunal se basa en los derechos fundamentales para extraer o afirmar una pretensión del sujeto, así como en el artículo 18 de la Ley de bases de régimen local. En concreto, fue el artículo 45 (el medio ambiente) el que sirvió para afirmar la legitimación formal y material del particular frente a la Administración para que ésta superase un estado insalubre (o contrario al ambiente) ocasionado por aguas residuales:

«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 [...] que tiene valor normativo y vincula a los poderes públicos [...], por lo que es claro que el recurrente tiene legitimación sobrada».

Otro ámbito propicio para el ejercicio de tales pretensiones prestacionales frente a la Administración, en relación con la protección del ambiente, es el de la defensa frente a las inmisiones provenientes directamente de los poderes públicos.

En concreto se trata del ejercicio de pretensiones para lograr que la Administración omita la causación una determinada inmisión ilegal.

La regulación de este caso está en el Decreto 2183/1968, de 16 de agosto, por el que se regula la aplicación del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, en zonas de dominio público y sobre actividades ejecutables directamente por órganos oficiales.

Este Decreto insiste en que el Reglamento de actividades, de 1961, «no excluye actividad alguna por razón de la naturaleza pública o privada del titular», corroboran-

40. Véase *supra* el apartado 7.4

do, así, la afirmación del artículo primero de aquél según la cual el Reglamento tiene por objeto «evitar que las instalaciones (...) sean oficiales o particulares, *públicos o privados* (...) alteren las condiciones normales de salubridad (...)». Tal como argumenta el Decreto, «los efectos perniciosos de las actividades sujetas al Reglamento de 30 de noviembre de 1961 se producen con independencia del régimen jurídico a que están sometidos los terrenos y del carácter de la persona o entidad que las promuevan o ejerzan».

«Sin embargo, pese a estas realidades, las previsiones del Reglamento pueden resultar marginadas si sus normas dejan de aplicarse en base a criterios que, vinculando erróneamente la soberanía a la propiedad y a determinados poderes de gestión sobre la misma postulan la existencia de zonas exentas de la jurisdicción municipal».

Efectivamente, esta norma ciertamente realista parte del hecho de la necesidad de adecuar la regulación del Reglamento a las especificidades propias de las inmisiones derivadas de empresas públicas. Una aplicación exclusiva e indiferenciada del Reglamento sería no realista, pues el factor de la soberanía se resiste a una igualación en su trato jurídico con respecto a las actividades privadas. Esto es lo que ocurrió tradicionalmente en el derecho alemán, en el cual durante mucho tiempo estuvieron exentas de control tales inmisiones provenientes del poder público, al ser aplicable el Código civil para todo caso de inmisiones en relaciones de vecindad. La doctrina más reciente ha partido del reconocimiento de una regulación diferente para los poderes públicos. Y con ello se logra que tales inmisiones no queden al margen del derecho.⁴¹

«Se impone —dice el Decreto—, reafirmar en aplicación estricta de un correcto y elemental criterio interpretativo la vigencia del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas en todo el territorio nacional y sobre toda clase de actividades». El sistema o la corrección legal que realiza esta norma consiste en buscar una fórmula específica para el control de las instalaciones directamente realizables por los organismos estatales y locales: «un sistema de intervención técnica que, sin tener que sujetarse en el de licencias, garantice la inocuidad en el funcionamiento o ejercicio de aquéllas».

Distingue el Decreto tres tipos de actividades. En primer lugar, las empresas privadas en zonas o terrenos de dominio público. Sus actividades se declaran íntegramente sometidas al Reglamento de actividades. Se reitera, sin más aquí, la aplicación del Reglamento para estos casos. Con ello se requiere la previa licencia (artículo 1).

En segundo lugar, cuando las actividades se acometiesen directamente por el Estado o sus entidades autónomas. En estos casos se establece la modulación principal del Decreto. La realización de una actividad está condicionada al hecho de la realización de una serie de garantías de comprobación administrativa interna tendentes a la verificación de la corrección de la repercusión sobre el ambiente de la actividad.

Lo que parece pretender el artículo 2 del Decreto, nuclear en la regulación de esta cuestión, es conciliar los distintos intereses en juego. Por una parte, el interés público que representa el titular de la actividad, el cual no puede quedar plenamente a merced de la aprobación o no del ayuntamiento de la realización de tal actividad, mediante su licencia. La consideración especial de este interés público es lo que lleva a hacer

41. Al respecto de estas cuestiones, «Las pretensiones en el proceso administrativo español y la pretensión prestacional», *Revista del Poder Judicial*, núm. 26 de junio de 1992, pág. 45 y ss.

concluir en definitiva la decisión última acerca de la apertura o no de la actividad, de la decisión de la Administración estatal.

Por otra parte, la autonomía local, pues el ayuntamiento tiene la libertad de decidir a favor o en contra del proyecto, ocasionando distintas incidencias jurídicas. El ayuntamiento puede negarse a la realización de la actividad. La consecuencia esencial que produce es que decidirá el Consejo de Ministros, tras la realización de estudios técnicos especiales.

Con la atribución al Consejo de Ministros de la facultad última para decidir esta cuestión, es como el Decreto considera cumplida adecuadamente las garantías para cuando sea la propia Administración la que pretenda realizar una actividad molesta, insalubre, nociva y peligrosa.

El interés de los particulares quiere ser resarcido, igualmente, mediante el trámite de información pública a que somete el proyecto el ayuntamiento (artículo 2.2).

Con la regulación específica de este caso, respecto a la regulación general del Reglamento (que rige igualmente para las empresas privadas sobre terrenos de dominio público) parece haberse pretendido, no sólo la exención del régimen de licencias municipales,⁴² sino también de los recursos de los particulares frente a la actividad pública. El Decreto guarda silencio sobre esta cuestión, de los posibles recursos frente a la realización de la actividad. Conscientemente, pues el tema de las garantías jurisdiccionales está siempre presente en la legislación general respecto a las actividades (en el Reglamento de actividades en su capítulo III).

El tercer y último caso afecta a las instalaciones necesarias a la defensa nacional, fenómeno que el artículo 3 consigue situar al margen del derecho (mediante la prescripción de que se considerará en lo posible el Reglamento de actividades).

A diferencia del Reglamento, el Decreto 2183/1968, de 16 de agosto, contiene una atención adecuada al caso del seguimiento o control posterior de la actividad pública que causa inmisiones. El artículo 6 establece un régimen diferenciado para las empresas que se acometiesen directamente por el Estado o sus entidades autónomas y las instalaciones militares, pues las empresas privadas en zonas de dominio público se remiten también aquí al Reglamento de actividades de 1961. Lo que pretende el Decreto es, esencialmente, que las incidencias posteriores a la puesta en funcionamiento de la actividad no sean resueltas por los ayuntamientos o cualquier otra Administración, sino que se reserven al enjuiciamiento del Consejo de Ministros. Por lo que respecta a la posibilidad de un control judicial, con el rescindimiento en este órgano administrativo supremo, parece cerrarse el camino a un control ulterior, y, por lo que respecta a este control por iniciativa procesal de los particulares, la garantía jurídica de éstos se agota en un derecho de denuncia, que se reconoce expresamente (a diferencia del Reglamento de actividades) para los particulares interesados en el cierre o corrección de la actividad.

Este régimen jurídico plantea numerosas cuestiones acerca de su adecuación con la Constitución vigente, y por lo que respecta a la exención —que parece implícita— de un control judicial, parece más que discutible. Las decisiones administrativas deben

42. No obstante, el artículo 180 de la Ley del suelo somete a licencia municipal «los actos relacionados en el artículo 178 que se promuevan por órganos del Estado o entidades de derecho público que administren bienes estatales» (entre las cuales está la primera utilización y cambio de uso de las edificaciones).

poder ser recurridas por todos aquellos interesados. El Tribunal, empero, debiera entonces considerar especialmente el interés público, a los efectos de tender en su enjuiciamiento a reconocer la legalidad de la instalación administrativa, siempre que ello no contraría otros bienes jurídicos de mayor relevancia.

Procesalmente, también se plantean interesantes cuestiones, una vez afirmáramos el residenciamiento ante los tribunales de tales asuntos. No se trata de la impugnación de actos administrativos, pues de lo que se trata es de defenderse de inmisiones administrativas (que son simples actuaciones administrativas) o bien del ejercicio de una pretensión para la superación de un estado antijurídico creado por una inmisión ilegal, el cual no se está obligado a soportar. En este ámbito, más que en ningún otro, se pone de manifiesto el artificio que es la necesidad de construir un acto administrativo.

9. La pretensión prestacional a favor de terceros como un medio de reforma social

De lo dicho hasta el momento no ha de extrañar la virtualidad de la pretensión prestacional a favor de terceros, sobre la que querría incidir brevemente. Esta consiste en la carga ideológica que tiene subyacente, al constituir una vía procesal por la que puede lograrse una corrección de las conductas sociales y por la que puede canalizarse la actuación de los sujetos (en posición de terceros) en la sociedad.

Ante la pasividad administrativa y condescendencia hacia los molestos,⁴³ se justifica la búsqueda en el derecho de otros medios diferentes a la dejación discrecional en manos de la Administración de la protección del ambiente. A la función de conformación o reforma social de los poderes públicos se suma así la de los ciudadanos, mediante pretensiones prestacionales a favor de terceros, por las que logren amoldar la sociedad a sus criterios valorativos. Indirectamente se está logrando, de esta forma procesal, una participación o actuación en las funciones de administración por parte de los ciudadanos, la realización de las funciones administrativas que impone el ordenamiento a la Administración; a instancia suya se logra que los tribunales obliguen a la Administración a cumplir la función administrativa consistente en lograr la erradicación de las actividades molestas o insalubres (y, con ello, de forma indirecta, la educación social), así como la protección de los afectados por tales inmisiones.

Mediante el reconocimiento de esta pretensión prestacional situamos el derecho del lado de los particulares que padecen los efectos de las inmisiones a los efectos de que tengan una vía para evitar aquéllas y, así, lograr la corrección de comportamientos sociales que las causan. El derecho procesal les permite una mayor acción al respecto, y, con ello, una mayor impronta de su escala valorativa en defecto de la de los sujetos que causan inmisiones de forma ilegal.

No le faltaba nada de razón al filósofo alemán Schopenhauer cuando asociaba a las inmisiones (concretamente los ruidos) la falta de sensibilidad hacia la cultura y los

43. Como dice Martín Mateo, *Derecho...*, pág. 197 y 198, «la renuencia, pasividad y tolerancia de la Administración se combate con dificultad. El recurso a artilugios procedimentales de la presunción de actos por vía interpretativa del silencio constituye sin duda un alivio pero no una solución satisfactoria para situaciones que requerirían *enérgicas y rápidas respuestas* para la eliminación de las perturbaciones denunciadas a los jueces».

haceres intelectuales, incidiendo en que estos últimos valores tenían que imponerse sobre los contrarios: En su publicación *Ueber Lärm und Geräusche* (Sobre el ruido y los sonidos), el pensador de Danzig, que tantas páginas gratas de sus principales obras nos ha legado con reflexiones acerca del sentido de la música, muestra su preocupación por la falta de sensibilidad respecto al ruido de algunas personas y por la falta de consideración de los que causan ruido respecto a los haceres y modos intelectuales:

«Existe gente que tiene una sensibilidad impermeable para la captación de razonamientos e ideas. Esto radica en la especial textura de su masa cerebral. Esta obtusidad de mente se manifiesta de forma especial en la condescendencia ante los ruidos. Con cada uno de sus alaridos tienen que molestar a todos aquéllos que se dedican a una actividad intelectual. La cuestión se representa como un problema por el cual los que trabajan con las manos se permiten molestar a los que trabajan con la cabeza. Que esta infamia se consienta en el seno de las ciudades es una barbarie, máxime cuando tan fácilmente podrá corregirse por las medidas policiales. Siendo el ruido evitable por medidas administrativas, si la Administración no lo evita ha de considerarse que, con esta actitud, se está sumando al grupo social de los bárbaros —o causantes de ruido».⁴⁴

En definitiva, supone dejar manifestar más en la sociedad la impronta y escala valorativa de los sujetos con mayor formación. Y ello como un camino del cual esperamos que tenga otros efectos reflejos más generales, al suponer en definitiva una llamada de atención a los comportamientos sociales en general.

De este modo, bien puede considerarse que la pretensión prestacional a favor de terceros es algo más que una técnica jurídica; es, en su sentido último, un medio de reforma social. Esta función, que en principio es cometido de la Administración, es lograda procesalmente, ante la inactividad de la Administración, por los propios ciudadanos. De su ejercicio puede resultar la actuación administrativa frente a un sujeto. Cautelarmente, la eficacia de estas pretensiones se logra reforzar mediante medidas cautelares positivas.

10. Problemas procesales para la defensa del ambiente: legitimación, intereses difusos, el alcance del artículo 45 de la Constitución, acciones públicas y control administrativo interno

Dejamos a un lado la protección procesal en el derecho público de las inmisiones y nos adentramos en la protección procesal del derecho estrictamente ambiental. Tratamos, así, la protección del medio ambiente estrictamente, una vez *supra* se ha tratado

44. Esta publicación es parte del libro *Parega und Paralipomena II*; cito la edición de Haffman, Zurich, 1991, pág. 551. El texto del cual extraigo las ideas, y que traduzco libremente, es en su original: «*Allerdings gibt es Leute, die unempfindlich sind gegen Gründe und Gedanke. Denn es liegt an der zähen Beschaffenheit und Textur ihrer Gehirnmasse. Nichts gibt mir von Stumpf sinn und Gedankenlosigkeit der Menschen einen so deutlichen Begriff wie das Erlaubensein des Peitschenknallens. Jeder solche Knall muss Hunderte in ihrer geistigen Tätigkeit, so niedriger Gattung sie auch immer sein mag, stören. Die Sache stellt sich eben als reiner Mutwille dar, als ein frecher Hohn des mit den Armen arbeitenden Teils der Gesellschaft gegen den mit dem Kopf Arbeitenden. Dass eine solche Infamie in Städten geduldet wird, ist eine grosse Barbarei, umsomehr, als es gar leicht zu beseitigen wäre durch polizeiliche Verordnung*».

el derecho de las inmisiones desde el punto de vista procesal. En el primer ámbito está en primer plano, a diferencia del último, el interés público en la tutela del ambiente como bien jurídico, y no los intereses subjetivos de los particulares (en su defensa frente a inmisiones), como ocurría en el derecho de las inmisiones.

En consonancia con tal interés público subyacente en la protección ambiental, surge el tema de las posibilidades de los particulares de hacer cumplir por parte de la Administración la normativa, es decir las posibilidades de que se realice un control objetivo sobre la legalidad administrativa. En el derecho de las inmisiones casaban esencialmente las pretensiones prestacionales, ya que éstas condicionan la previa identificación de un núcleo de legitimados (en el momento de la admisibilidad y estimación de la demanda), es decir, de una lesión jurídica. Existía, así, en este ámbito, una necesidad de arbitrar un medio procesal para la defensa de los derechos individuales.

Sin embargo, en el derecho puramente ambiental está presente principalmente un interés público que ha de motivar una solución procesal diferente. El derecho alemán, en el cual existe una prohibición general de las acciones públicas, se ha visto en la necesidad de desarrollar, así, para este ámbito de la protección ambiental la doctrina de la «teoría de la protección de la norma» (que es la versión «a la alemana» — pues lo que se hace es profundizar en su concepción de la extracción de reflejos jurídicamente relevantes de las declaraciones normativas de tipo objetivo— de la teoría de los intereses difusos) a los efectos de ampliar la legitimación más allá de los destinatarios de medidas administrativas, lo cual causa problemas serios a la configuración subjetiva del contencioso-administrativo alemán. En Italia se constata también esta tendencia de ampliación de la legitimación mediante la conocida y difundida doctrina de los intereses difusos.⁴⁵

En correspondencia con tal planteamiento, las vías procesales que resultan, son, por una parte, mantener tales criterios flexibles, abiertos y amplios respecto a la legitimación de aquéllos que actúen en defensa del ambiente⁴⁶ y, por otra parte, las acciones públicas como medio esencial de control objetivo.

Al respecto de ambas vías no puede confundirse el planteamiento de *lege data* y el de *lege ferenda*. En este sentido, de *lege data*, existen muestra del reconocimiento de tales acciones públicas; así, en el ámbito del derecho urbanístico (artículo 235 de la Ley del suelo), el cual indirectamente (pues el precepto pertenece al corpus legislativo urbanístico) puede desarrollar un papel importante al respecto de la tutela ambiental.⁴⁷ El ordenamiento español reconoce también una acción pública en materia de costas (artículo 109 de la Ley y 202 del Reglamento) e, igualmente, el artículo 8.1. de la Ley de patrimonio histórico-artístico español.

Si dejamos a un lado las acciones públicas, la segunda vía abierta para una acción

45. Por todos, puede verse recientemente M. Cresti, *Contributo allo studio della tutela degli interessi difusi*, Milán, 1992, pág. 32; M. L. Higuero Pinto, *La protección procesal de los intereses difusos*, Madrid, 1983, pág. 231; J. Almagro Nosete, «La protección procesal de los intereses difusos», *Justicia*, 1983, núm. 1 pág. 69; J. L. Serrano Moreno, «El Derecho subjetivo al ambiente», *Revista de la Facultad de la Universidad de Granada*, núm. 16 (1988), pág. 71 y ss.

46. Sobre las referencias al derecho alemán, *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania*, Madrid, Editorial Civitas/Ministerio de Justicia, 1993. Para una defensa de las acciones públicas dentro del medio ambiente, T. Quintana López, «Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales», *REDA* núm. 65, 1990, pág. 113.

47. Al respecto, Martín Mateo, «La problemática del accionariado popular», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 179 (1973), pág. 477.

de los particulares en defensa del ambiente ha de seguir los criterios generales de *legitimación*. En el sistema de justicia administrativa está legitimado aquel que sufra una lesión jurídica; cierto es que puede darse una interpretación extensiva respecto a tal criterio atendiendo a la necesidad de tutela procesal que exige el derecho ambiental.⁴⁸

En este contexto debe encajarse el artículo 45 de la Constitución. Este precepto sirve, así, para afianzar tales criterios flexibles o amplios respecto a la legitimación. Por sí mismo, no puede fundar a mi juicio una acción pública con carácter general o universal en el derecho ambiental.⁴⁹ Siendo esto así, cierto es que al artículo 45 le resta un amplio juego procesal y un trascendental valor procesal. De acuerdo con la función objetiva de los derechos fundamentales a la que nos hemos ya referido, el artículo 45 de la Constitución proyecta su contenido normativo sobre el conjunto del ordenamiento jurídico, de modo que de éste, a la luz de aquél, puedan extraerse o afianzarse derechos subjetivos (que, en su vertiente procesal, den lugar a las pretensiones prestacionales a las que nos hemos referido), que de otra forma —sin la irradiación de tal precepto— no habrían podido extraerse.⁵⁰

Una vez que hemos extraído o reconocido un derecho o interés subjetivo, éste tiene que encauzarse por una pretensión procesal que se corresponda con tal interés del sujeto. En este sentido, el derecho subjetivo se canalizará mediante una pretensión de anulación, si el sujeto lo que quiere es simplemente que se retire del ordenamiento un acto ilegal que perjudica sus derechos. Por la vía de la pretensión prestacional, si el interés del sujeto está en que la Administración actúe concediendo una prestación.

El derecho ambiental se caracteriza esencialmente por el dato según el cual sus prescripciones normativas de protección ambiental van dirigidas directamente a los poderes públicos. Así, respecto a la contaminación acústica o atmosférica, junto a las ordenanzas municipales, contamos con el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico. También el Decreto 3025/1974, de 9 de agosto, sobre la limitación de la contaminación atmosférica producida por los vehículos automóviles. Estas normas incluyen determinadas prescripciones que han de tener los vehículos; se establecen las sanciones correspondientes a las infracciones por contravención de aquéllas; como es lógico, las normas se formulan de un modo objetivo, otorgando la competencia a la Administración de denunciar a los titulares de los vehículos (artículo 12 por ejemplo).

En relación con tales facultades administrativas, cualquiera podría preguntarse entonces, por ejemplo, por las posibilidades procesales de un particular que quiere

48. Incluso así de *lege data*, es posible mantener un criterio amplio de legitimación, el cual está, por otra parte, perfectamente asumido por la jurisprudencia. Por la vía del derecho comparado (así, el derecho alemán) se llega a esta misma conclusión, de la necesidad de la interpretación extensiva de la legitimación, pese a las dificultades que tradicionalmente tuvo tal ampliación del rígido concepto alemán de derecho subjetivo. En España legitimación tienen incluso las asociaciones o colectivos que actúan en defensa del derecho ambiental, lo cual es singular o ejemplar desde la perspectiva jurídico-comparada.

49. Una cosa es su invocación directa ante los tribunales y otra distinta que tenga eficacia directa. Las prestaciones deben estar reconocidas en el ordenamiento jurídico, para que éstas puedan concederse por los tribunales, ya que los derechos fundamentales, como derechos prestacionales, no son resarcibles directamente ante los tribunales.

50. En este sentido, en el apartado 8 se estudió la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1989, la cual se basa en el artículo 45 de la Constitución para afirmar la legitimación del particular.

hacer que la Administración intervenga en contra de un motorista que va causando ruidos por la vía pública o contra un vehículo contaminante. Esta necesidad procesal se acrecienta o cobra especial interés cuando constatamos la tolerancia de tales hechos por la policía, que con ello se está sumando indirectamente a la causación de ruido.⁵¹ Por lo que respecta a los medios procesales administrativos de defensa, más allá de la denuncia ante la Administración,⁵² podría propugnarse una acción pública en defensa del medio ambiente atmosférico.⁵³

Sin embargo, no es esperable ni exigible ni lógico que se acuda ante los tribunales con tal *petitum*. A lo que está acostumbrado el particular frente a un tipo tal de actitudes es a acudir a la policía. El interés procesal, a mi juicio, para éste y casos similares a éste, está en reforzar los medios de control interno o interadministrativos. Reforzar esta vía a la que el ciudadano acude, de las denuncias.⁵⁴

También permanece en un ámbito puramente objetivo y administrativo la realización de las Declaraciones de impacto ambiental, sin que los ciudadanos puedan exigir la adopción de ciertas medidas, como ocurre en el caso alemán respecto al ruido proveniente de infraestructuras del transporte.

11. La prevalencia del medio ambiente sobre otros bienes jurídicos en la jurisprudencia

En el contexto de este trabajo, sobre la tutela procesal del ambiente, parece necesario hacer una referencia a algunos litigios típicos que se presentan en la jurisprudencia acerca de la prevalencia del ambiente sobre otros bienes jurídicos.⁵⁵

51. Bien podrían traerse aquí a colación las palabras trascritas (*supra*, § 9) del filósofo alemán Schopenhauer.

52. Así, el artículo 16 del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que desarrolla la Ley 38/1972 de protección del medio ambiente atmosférico, establece que cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, podrá dirigirse por escrito motivado al alcalde, gobernador civil o director general de Sanidad, expresando razonablemente la situación de contaminación y solicitando la tramitación del expediente para la declaración, si procede, de zona atmosférica contaminada.

53. Una pretensión administrativa a favor de terceros no es admisible, ya que ni existe legitimación ni ésta puede desprenderse de la norma.

54. A mi juicio, la solución legal actual, de reconocimiento de acciones públicas de forma no generalizada y en los casos expresamente previstos por la legislación, es en todo punto correcta. Sociológicamente hablando, existe, empero, una necesidad de una mayor extensión de este tipo de cauces procesales, a los efectos de que pueda resarcirse el interés de todos aquellos sujetos en que se cumpla la legalidad administrativa, y el propio interés social en que esto ocurra. En ámbitos como el medio ambiente, esto es especialmente aconsejable, al ser indudablemente una vía para una mejor calidad del ambiente.

Para prevenir de una posible extensión inadecuada de las acciones públicas, querríamos incidir en la necesidad de encauzar tales intereses por otra vía de solución. Consiste en la implantación y perfeccionamiento de los medios de control interadministrativos. Mediante un buen funcionamiento de este cauce podrían canalizarse tales intereses públicos. Con ello se logra evitar una posible acumulación excesiva de asuntos en los tribunales contencioso-administrativos, ya que por la vía de los controles internos puede darse una solución adecuada a tales intereses públicos. Por otra parte, se logra no desviar la función de la jurisdicción contencioso-administrativa en un control objetivo de la legalidad administrativa. Aquella ha de mantenerse en la tutela de los intereses subjetivos (individuales). La necesidad sociojurídica cada vez mayor, de dar una solución procesal a los intereses públicos, debe buscarse por otras vías diferentes. Al respecto puede verse mi recensión al libro de J. Vahle en *REALA*, núm. 244, 1989, y *La jurisdicción...*, pág. 89.

55. Para una relación más amplia de distintos casos jurisprudenciales al respecto, puede verse el libro *Problemas procesales actuales de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1994, pág. 203 a 206.

Así, la jurisprudencia relativa a los conflictos entre las extracciones mineras y el medio ambiente. A modo de ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª Sección 5ª) de 26 de diciembre de 1989, se «mantiene la prohibición para extraer turba» que había decretado la Confederación hidrográfica del Guadiana. El motivo fue precisamente la protección medioambiental (del Parque Nacional de Daimiel) y el apoyo legal del Tribunal fue el artículo 45 de la Constitución. Así:

«En todo caso, es lo cierto que cualquier interpretación que se haga por los órganos competentes de las normas aplicables ha de partir de aquel mandato constitucional de protección de la naturaleza, por lo que en caso de duda han de inclinarse por negar la autorización para cualquier actividad que pueda dañar o menoscabar el deseable».⁵⁶

Conflictos plantea la ponderación entre el bien jurídico «medio ambiente» y el bien jurídico «libertad industrial». La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 1ª) de 11 de mayo de 1989 se enfrentaba ante la necesidad de mantener o no *la suspensión del acto administrativo de licencia* de apertura de una discoteca y para ello tenía que valorar la prevalencia de los bienes jurídicos enfrentados (libertad de empresa y medio ambiente). El Tribunal hace prevalecer claramente éste último, mediante el argumento consistente en «el valor preeminente del medio ambiente en nuestros días, pues *prima incluso sobre lo urbanístico*».

En este sentido, también la interconexión entre el urbanismo y el medio ambiente es una fuente de litigios jurídicos. La jurisprudencia más reciente insiste en que el urbanismo se realice respetando el medio ambiente, e, incluso, afirma su subordinación respecto a aquél. Así las sentencias de 26 de abril de 1989, 26 de diciembre de 1991 y 24 de diciembre de 1990. De modo ejemplificativo puede transcribirse el siguiente párrafo de la Sentencia de 21 de diciembre de 1990 (ponente Jaime Barrio Iglesias):

«[...] necesidad de que las edificaciones sean racionales y contribuyan a la mejora del entorno vital de los ciudadanos [...]; el artículo 33.2 afirma la función social del derecho de propiedad que delimitará su contenido «de acuerdo con las Leyes», reconociendo el artículo 45 el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, ordenando a los poderes públicos velar por la utilización racional de los recursos naturales, entre los que se encuentra el suelo, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y obligando el artículo 47 a regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general de impedir la especulación».

12. Una mayor atención procesal a un grave problema ambiental: el ruido del transporte

Si las dificultades son grandes para la evitación de las inmisiones en las anteriores circunstancias referidas, mayores aún son respecto a las inmisiones (y especialmente el

56. Sobre las actividades mineras y el medio ambiente puede verse Quintana López, *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente*, Madrid, 1987. En torno a los espacios naturales protegidos, se plantea el tema conflictivo de los daños por extracción minera causados en el medio ambiente (Sentencia 1989, 9649, y Sentencia 1991, 4268, en relación con la declaración de audiencia de los propietarios afectados).

ruido) causados por el transporte. La sensibilidad social no ha llegado aún a captar la importancia de este extremo. Desde un punto de vista procesal el interés está en indagar si el particular que sufre el ruido proveniente de un aeropuerto, una línea de ferrocarril, una carretera o autopista, puede ejercitar una pretensión para la obtención de una prestación consistente en que la Administración tome medidas para evitar ruido o en una indemnización con el mismo fin.⁵⁷

13. Conclusiones, especialmente el inadecuado control civilista del medio ambiente y la necesidad de reforzar los medios de protección procesal administrativos

Una primera conclusión de lo dicho hasta el momento es que en la actualidad se precisa que el sistema de justicia administrativa tenga a disposición medios procesales capaces de resarcir la necesidad especial de protección jurídica que tiene el ambiente.

La pretensión prestacional a favor de terceros es la técnica procesal apta para canalizar procesalmente el interés jurídico subjetivo en que la Administración realice una actuación frente a un tercero. Esta pretensión ha de tener juego en un sector del derecho ambiental, que es el derecho público de las inmisiones.

Con esta pretensión se logra reforzar la lucha contra las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, función que tienen encomendada esencialmente las autoridades administrativas. La pretensión prestacional a favor de terceros tiene, así, un claro componente de reforma social, en tanto que logra la corrección de comportamientos sociales molestos, insalubres, nocivos o peligrosos.

Cuando no sea posible subjetivar el ordenamiento, ya que la norma tiene carácter exclusivamente objetivo, dirigida a los poderes públicos, deben estar a disposición de los ciudadanos medios procesales eficaces por los que puedan éstos exigir de la Administración el cumplimiento efectivo de la obligación legal objetiva. En este sentido, se hace necesario profundizar en los medios de control interadministrativo.

El desiderátum de una acción administrativa eficaz debe reforzarse mediante un correcto planteamiento procesal, el cual ha de ser adecuado con la necesidad de protección jurídica que el medio ambiente hoy merece.

Por otra parte, tal sistema procesal adecuado invoca directamente a una corrección del sistema procesal administrativo, con el fin de que no se produzca el fenómeno de huida en otros medios de protección jurisdiccional y con ello una merma de la tutela del ambiente. En este sentido, la jurisdicción ordinaria desarrolla un inadecuado control de los asuntos ambientales, que sólo puede justificarse en tanto no se desarrolle definitivamente la jurisdicción contencioso-administrativa.

El criterio por el cual se canalizan asuntos ambientales en la vía ordinaria es el de su consideración como asuntos surgidos en relaciones de vecindad, lo cual no se corresponde con el medio ambiente, pues, como apunta Martín Mateo «la regulación de la vecindad constituye un remedio relativo sólo adecuado para combatir los daños ambientales en un número restringido de casos. Los postulados estrictamente indivi-

57. Me remito a mi trabajo «Transporte y medio ambiente: el ruido», Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Luxemburgo, 1992, pág. 30 y ss. También (en prensa) mi trabajo en *Actas sobre el paisaje*, Segovia, 1994.

dualistas en que se basan (las normas de derecho privado) las hacen rigurosamente inadecuadas para afrontar la solución de conflictos que son intrínsecamente de naturaleza colectiva».⁵⁸

En concreto, tal problema de inadecuación procesal se manifiesta singularmente en dos situaciones procesales. En primer lugar, en el marco del enjuiciamiento de los daños causados en el medio ambiente, la jurisprudencia civil aprovecha esta competencia para realizar juicios impropios de su jurisdicción, juicios materialmente administrativos, que corrigen a la Administración en su actuar y ordenan a ésta realizar medidas correctoras para la eliminación o prevención de ulteriores lesiones patrimoniales.⁵⁹ Claro está, «pese a la intromisión que esto supone en el orden administrativo, no parece razonable que el Tribunal juzgador asumiese, estoicamente, la continuidad de los daños reclamados».⁶⁰

Este sistema de protección jurídica es insatisfactorio, ya que el entendimiento de los tribunales civiles en este tipo de cuestiones está *a priori* delimitado por la «tutela del patrimonio del perjudicado», lo cual nos «lleva a delimitar los márgenes en que se pueden mover los Tribunales civiles».⁶¹ Esto conduce a la inseguridad acerca de si en el caso concreto el Tribunal civil va a proceder a disponer órdenes frente a la Administración para que ésta adopte medidas correctoras o preventivas. Este tipo de enjuiciamientos no está vedado a la jurisdicción civil, pero aquéllos tienen unos límites intrínsecos: aquella jurisdicción no es la llamada a desarrollar la corrección judicial de la Administración.

Un sistema procesal para dilucidar si procede que la Administración adopte medidas correctoras en defensa del ambiente es, por definición, el contencioso-administrativo. Si en este orden se contemplaran medidas adecuadas con la necesidad de protección ambiental, el tradicional control que realizan los tribunales civiles quedaría paralizado.

En segundo lugar, dentro incluso de los supuestos de resarcimiento por daños, es en todo punto inadecuado el control civil. Esta constatación parte de las propias insuficiencias de la normativa civil para afrontar los problemas jurídicos de la responsabilidad por daños y perjuicios, pues aquélla está basada en la idea del resarcimiento individual, planteamiento éste que no es el real en la actualidad, en el cual priman conflictos de carácter intrínsecamente colectivo. La incorrección del control civil cuando los perjuicios aparezcan «respaldados por las correspondientes autorizaciones y licencias administrativas» es más que obvia. La jurisdicción procedente para conocer de las reclamaciones, por parte de los particulares, de responsabilidad administrativa, es la contencioso-administrativa.⁶²

El problema de la jurisdicción contencioso-administrativa es la no adaptación de

58. Respectivamente a las tres afirmaciones, R. Martín Mateo, *Tratado de Derecho ambiental* (I), Madrid, 1991, pág. 151, 161 y 177; véase también pág. 164, 176 y notas 87 y 88.

59. Al respecto especialmente, T. Quintana López, *Las repercusiones...*, pág. 208, con numerosos ejemplos jurisprudenciales. El más claro seguramente en la sentencia del Tribunal Supremo (civil) de 12 de diciembre de 1980, con juicios auténticamente administrativos (así como la sentencia de 5 de abril de 1960, Aranzadi 1670).

60. R. Martín Mateo, *Tratado...*, pág. 166.

61. T. Quintana López, *Las repercusiones...*, pág. 209 y 210.

62. Martín Mateo, *Tratado...*, pág. 164, con numerosos ejemplos jurisprudenciales, y pág. 175 a 177 y 200. Igualmente, F. Sosa Wagner, «Responsabilidad de la Administración en un supuesto de contaminación de aguas», *REDA* núm. 12, 1977, pág. 147 y ss.

sus presupuestos con el nivel de protección jurídica pública que exige el ambiente. En este sentido es un estorbo el criterio del acto administrativo, a los efectos del acceso a la jurisdicción y de hacer deducir de él las pretensiones administrativas; éste es un criterio válido cuando se trata del contencioso-administrativo de defensa frente a actos de limitación o de la Administración de policía, pero no se adecua a la realidad presente en el medio ambiente. En éste se trata de la defensa o superación de simples inmisiones, de la corrección de estados antijurídicos causados por terceros que contaminan, de la constante necesidad de que la Administración actúe: ¿dónde está el acto administrativo cuando se pide de la Administración que supere determinadas inmisiones contaminantes?,⁶³ y, cuando el acto *haya de crearse* ¿cómo se puede deducir el contenido material de una pretensión de tal supuesto acto, el cual no tiene ningún contenido regulativo? El acto no tendrá contenido regulativo alguno, no afectará al fondo de la cuestión jurídica planteada, la cual ni modifica, ni regula o afecta.

Este sector del ambiente, procesalmente, no hace sino corroborar la necesidad de que el sistema procesal administrativo cuente con un sistema plural de pretensiones administrativas, capaz de resarcir los variopintos intereses subjetivos y públicos que precisan de resarcimiento. Una pretensión de anulación no es, así, suficiente; deben preverse las pretensiones especiales (preventiva,⁶⁴ prestacional en sus distintas variantes, cautelares positivas, todo ello en la línea de afianzar el sistema plural de pretensiones administrativas).

63. Como dice Martín Mateo, *Tratado...*, pág. 197 «pero la disciplina del ambiente no se realiza sólo con actos administrativos formales sino que exige actuaciones e intervenciones materiales que no llevan aparejadas tal pompa y aparato».

64. Martín Mateo, *Tratado...*, pág. 185, expresa así la necesidad de que «los sujetos interesados puedan alegar sus pretensiones antes de que la autopista ya esté construida».

