

LA LEGITIMACIÓN DE LAS GENERACIONES VENIDERAS EN LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE

Por Valentín Bou Franch y

Maria José Rovira Daudí¹

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. LAS GENERACIONES VENIDERAS Y EL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO INTERNACIONAL. 1. La génesis de la noción de las generaciones venideras en los textos programáticos internacionales. 2. Su recepción en los tratados internacionales. 3. La posible consideración de las generaciones venideras como sujetos del Derecho Internacional. III. LAS GENERACIONES VENIDERAS Y EL MEDIO AMBIENTE EN LOS ORDENAMIENTOS NACIONALES. 1. La legitimación procesal de los particulares en la protección y defensa del medio ambiente. 1.1. Análisis de Derecho comparado. 1.2. Análisis del Derecho comunitario europeo. 2. La jurisprudencia filipina en la materia. 2.1. La sentencia del Tribunal de Manila. 2.2. La sentencia del Tribunal Supremo de Filipinas. 3. Breve referencia al Derecho español. IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

Después de casi veinticinco años desde la adopción en Estocolmo, el 16 de junio de 1972, de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, no cabe duda alguna acerca de la importancia que ha adquirido la necesidad de proteger y defender el medio ambiente, tanto en el Derecho Internacional, como en los diversos ordenamientos nacionales.

¹ Profesor Titular y Profesora Ayudante, respectivamente, del Departamento de Derecho Internacional. Universitat de València. Trabajo realizado en el marco del Programa I+D núm. GV-2445/94.

En el Derecho Internacional, la protección y defensa del medio ambiente es uno de los sectores que ha sufrido una más rápida evolución². En un período relativamente corto de tiempo, han surgido multitud de textos programáticos y de tratados internacionales que, respectivamente, han generado un cuerpo de principios generales de corte medioambiental o han proveído de protección jurídica a los distintos elementos integrantes del medio ambiente.

Por otra parte, en los ordenamientos jurídicos nacionales también se ha procedido, simultáneamente, a recoger y defender esta preocupación medioambiental. Cada vez son más numerosas las Constituciones de Estados democráticos que, en la enumeración de Derechos del Hombre que realizan, incluyen el derecho de los particulares a disfrutar de un medio ambiente sano. Además, en normas de inferior rango jerárquico, la noción de delito ecológico está viviendo un desarrollo técnico realmente acelerado.

Una de las características más importantes de toda esta proliferación de normas medioambientales consiste, sin embargo, en basarse en una concepción sumamente utilitarista del medio ambiente. No se trata tanto de proteger y defender el medio ambiente porque sí, sino en protegerlo y defenderlo en la medida en que sea útil o aprovechable para el hombre. Cabe recordar, en este sentido, que el artículo 45 de la Constitución española, con un lenguaje muy parecido al de otras constituciones, refleja claramente este enfoque utilitarista al proclamar que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

En esta concepción utilitarista del medio ambiente, un ulterior desarrollo ha consistido en afirmar no solamente que todos tenemos derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad, sino en introducir, además, un elemento intertemporal. Así, cada vez son más frecuentes en los textos jurídicos las referencias que aluden a la necesidad de proteger y defender el medio ambiente para las generaciones venideras o futuras³, es decir, para aquéllas que todavía no han nacido y para las que las sucedan.

Por ello, con el presente trabajo se pretende realizar una revisión de los principales textos internacionales que han introducido esta referencia a las generaciones venideras, para tratar de determinar qué es lo que se pretende con la misma. Posteriormente, en la segunda parte de este trabajo, se analizará cómo se está plasmando este deber de proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y venideras en los diversos ordenamientos nacionales. En esta parte, se examinará muy especialmente la primera sentencia de un Tribunal Supremo que articula este deber intergeneracional: el deber

² Sobre este particular, vide SCOVAZZI, T. (1989), "Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente", *Rivista di Diritto Internazionale*, 72/3, pp. 591-608; JUSTE RUIZ, J. (1993), *La evolución del Derecho Internacional del medio ambiente*. En: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, pp. 397-413.

³ Vide WEISS (1984), "The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity", *Ecology Law Quarterly*, 11, pp. 495 y ss.

jurídico de la generación presente de preservar el medio ambiente para las generaciones venideras.

II. LAS GENERACIONES VENIDERAS Y EL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO INTERNACIONAL

La referencia a la necesidad de preservar el medio ambiente para las generaciones venideras o futuras apareció por primera vez en el Derecho Internacional. En concreto, se recogió en algunos textos programáticos internacionales y de ahí fue plasmándose en los diversos tratados internacionales que se adoptaron para proteger el medio ambiente.

1. *La génesis de la noción de las generaciones venideras en los textos programáticos internacionales*

El primer texto programático internacional que proclamó solemnemente la necesidad de preservar el medio ambiente para las generaciones venideras fue la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano (Estocolmo, 16 de junio de 1972)⁴. Precisamente por ser el primer texto en la materia, y dado lo inusual de estas referencias en los textos internacionales, la Declaración de Estocolmo se refirió a las generaciones venideras de una forma tajante y hasta reiterativa: alusiones a las mismas se contienen en los párrafos 6 y 7 del Preámbulo y en los principios 1, 2 y 5.

Los párrafos preambulares son del siguiente tenor:

"...Con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones del hombre... La defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas".

"...Hombres de toda condición y organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores y la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro... La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos

⁴ N.U. Doc. A/CONF.48/Rev.1. Sobre esta Declaración, vide los trabajos de SOHN, L. (1973), *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, *Harvard International Law Journal*, 14, pp. 423 y ss.; GARTH (1973), *Declaration on the Human Environment*, *Stanford Journal of International Studies*, 8, pp. 37 y ss.

que aúnen sus esfuerzos para preservar y mejorar el medio humano en beneficio del hombre y de su posteridad”.

En estos dos párrafos preambulares, las generaciones futuras no se configuran como titulares de ningún derecho a un medio ambiente de calidad, sino más bien como beneficiarias del mismo. Llama sobremanera la atención que, ya en 1972, la defensa y el mejoramiento del medio ambiente, también para las generaciones venideras, sea una “meta imperiosa de la humanidad”. Pero es todavía más curioso que la defensa del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras deba perseguirse al mismo tiempo que otras “metas fundamentales ya establecidas”, tales como la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, pues en general tiende a afirmarse que los vínculos entre el medio ambiente y el desarrollo económico son mucho más tardíos. Interesa finalmente destacar de estos dos párrafos que la preservación y el mejoramiento del medio para las generaciones presentes y futuras se encomienda tanto a los gobiernos como a los pueblos.

Pero es sin duda el primer principio que enumera esta Declaración el que de una forma más solemne va a proclamar que las generaciones futuras tienen intereses que el Derecho debe tutelar. Así, el principio 1 afirma lo siguiente:

“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras...”.

Este principio 1 esboza lo que la profesora *Edith Brown Weiss* ha considerado como las dos dimensiones de la equidad intergeneracional en temas medioambientales. Por un lado, una equidad intrageneracional en la que todos los seres humanos de una misma generación tienen el “derecho fundamental” a unas condiciones socioeconómicas de vida adecuadas y a un medio ambiente de calidad. Por otro lado, la “solemne obligación”, ya no el “derecho fundamental”, de la generación presente de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones futuras⁵.

Debe también destacarse que, al igual que se afirmara en el Preámbulo de la Declaración de Estocolmo, las generaciones futuras no aparecen en el principio 1 como titulares de un derecho que les habilite a exigir jurídicamente la protección y mejora del medio ambiente, sino que vuelven a aparecer como las beneficiarias de tal protección y mejora, que se impone como una “obligación solemne” a la generación presente.

En todo caso, es también relevante señalar que no sean los Estados el sujeto titular de esta obligación solemne o fundamental, sino la generación presente de la huma-

⁵ WEISS, B. E. (1990), “Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment”, *American Journal of International Law*, 84, p. 201.

nidad. Por obvio que parezca, debe recordarse que, a diferencia de los Estados, la humanidad no tiene reconocida ni subjetividad jurídica ni, en consecuencia, legitimidad procesal alguna en el Derecho Internacional, ni siquiera la humanidad a través de su generación presente. De ahí las dificultades prácticamente insalvables que se producen a la hora de concretar este principio en la práctica, pues si afirmar que las generaciones futuras tienen un interés medioambiental que es digno de tutela jurídica no plantea problemas teóricos, no ocurre lo mismo cuando el garante de que la tutela jurídica efectivamente se cumpla está privado de toda legitimidad procesal.

En todo caso, la Declaración de Estocolmo avanzó un poco más en la concreción de este interés de las generaciones futuras digno de tutela jurídica y, así, sus principios 2 y 5 nos dicen cómo deben utilizarse los recursos naturales, renovables o no, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Estos principios afirman lo siguiente:

“Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

Los recursos no renovables de la Tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparte los beneficios de tal empleo”.

En los quince años siguientes a la adopción de la Declaración de Estocolmo sobre el medio humano, no hubo, por lo menos a nivel de principios, cambios sustanciales en el reconocimiento de un cierto protagonismo internacional en temas medioambientales a las generaciones venideras. Únicamente la Asamblea General de las Naciones Unidas formuló, ocasionalmente, referencias esporádicas a esta cuestión. De esta manera, por ejemplo, el párrafo 1 de la Resolución 35/8, adoptada el 30 de octubre de 1980⁶ proclamó la responsabilidad histórica de los Estados por la preservación de la naturaleza para las generaciones presentes y futuras.

No obstante, esta Resolución, si bien puede ser considerada como una expresión más del deseo de la comunidad internacional de legar un medio ambiente disfrutable a las generaciones futuras, también refleja claramente que los Estados están dispuestos a asumir su responsabilidad histórica en este quehacer, pero no lo están tanto en concretarla en una responsabilidad jurídicamente exigible ante los tribunales de justicia internacionales.

⁶ Resolución 35/8 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la responsabilidad histórica de los Estados por la preservación de la naturaleza para las generaciones presentes y futuras, de 30 de octubre de 1980.

Igualmente desilusionadora, al menos en este aspecto, resultó la Carta Mundial de la Naturaleza⁷. Si en la Declaración de Estocolmo la protección y mejora del medio para las generaciones presentes y futuras se concibió como una obligación solemne o meta fundamental e imperiosa de la humanidad, no deja de llamar la atención que, entre los principios formulados en la Carta Mundial de la Naturaleza, no se contenga ninguna mención a las generaciones futuras. Únicamente en el párrafo 8 del Preámbulo se contiene una referencia a las generaciones venideras, al reafirmar la Asamblea General que:

“...el hombre debe adquirir los conocimientos necesarios a fin de mantener y desarrollar su aptitud para utilizar los recursos naturales en forma tal que se preserven las especies y los ecosistemas en beneficio de las generaciones presentes y futuras”.

Referencia carente de cualquier significación conceptual o práctica que pudiera ser relevante, pues el beneficio de las generaciones futuras se vincula a un deber muy genérico, como es el de adquirir los conocimientos necesarios para estar en condiciones de mejor utilizar los recursos naturales.

Un hito cualitativamente importante en esta evolución se produjo en 1987, con motivo de la publicación del Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocido como el Informe *Brundtland*⁸.

En este Informe, el interés de las generaciones venideras en el medio ambiente quedó enmarcado en un concepto más amplio, como lo es el del desarrollo sostenible o duradero, definido de la siguiente forma:

“El desarrollo duradero es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Encierra en sí dos conceptos fundamentales:

el concepto de ‘necesidades’, en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante;

*la idea de limitaciones impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras”*⁹.

⁷ Aprobada por Resolución de la Asamblea General en la 48ª sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 1982.

⁸ N.U. Doc. A/42/427 (4 de agosto de 1987), Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

⁹ Ibid., Capítulo 2, párrafo 1º. Sobre el concepto de desarrollo duradero o sostenible, vide, inter alia, AHMAD; SARAFY; LUTZ (ed.s) (1989), *Environmental Accounting for Sustainable Development: A UNEP-World Bank Symposium*, Washington; PEARCE; BARBIER; MARKANDYA (1991), *Sustainable Develo-*

A partir de este Informe, se ha convertido en una constante el uso de la expresión desarrollo duradero o continuado. Para la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, este concepto armoniza e integra, como ningún otro, las necesidades de desarrollo económico y social con los problemas medioambientales¹⁰. Aun más, la propia Comisión se preocupó por perfilar, en la medida de lo posible, el significado de los términos que integran esta expresión. Así, por un lado, el término “desarrollo” lo utiliza en su acepción más amplia y no referido únicamente a los procesos de cambio económico y social en el Tercer Mundo. Para la Comisión, la integración del medio ambiente y el desarrollo es necesaria en todos los países, ricos y pobres. La prosecución del desarrollo continuado requiere, en consecuencia, que cada nación modifique sus políticas internas e internacionales¹¹. Por otro lado, el requisito de la “durabilidad” implica la preocupación por la igualdad social entre las generaciones, preocupación que abarca tanto la igualdad intrageneracional, como la intergeneracional¹².

El Informe *Brundtland* se preocupó, además, de establecer unas pautas para lograr llevar a la práctica el concepto de desarrollo duradero. Así, la Comisión consideró que, como exigencia mínima, el desarrollo duradero no debe poner en peligro los sistemas naturales que sostienen la vida en la Tierra: la atmósfera, las aguas, los suelos y los seres vivos¹³, dando indicaciones más concretas tanto para la utilización de los recursos vivos¹⁴, como de los recursos no renovables¹⁵.

Finalmente, y como síntesis de este nuevo planteamiento, entre los principios jurídicos para la protección del medio ambiente y el desarrollo duradero elaborados por el Grupo de Expertos de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se incluyó el siguiente principio:

ment: Economics and Environment in the Third World, Aldershot; HAMMOND, P. J. (1994), *Is There Anything New in the Concept of Sustainable Development?* En: Campiglio, L. et al. (dir.s), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, Graham & Trotman; Martinus Nijhoff, pp. 185-194.

¹⁰ Para la Comisión, “el concepto de desarrollo continuado proporciona la estructura para integrar las políticas del medio ambiente y las estrategias del desarrollo”. N.U. Doc. A/42/427 (4 de agosto de 1987), Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Capítulo 1, párrafo 48.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, Capítulo 2, párrafo 3º.

¹³ *Ibid.*, Capítulo 2, párrafo 9º.

¹⁴ El Capítulo 2, párrafo 13º del Informe es del siguiente tenor: “El desarrollo tiende a simplificar los ecosistemas y a reducir su diversidad de especies. Y éstas, una vez extinguidas, no son renovables. La pérdida de especies vegetales y animales puede limitar considerablemente las opciones de las generaciones futuras; por tanto, el desarrollo duradero requiere la conservación de las especies vegetales y animales”.

¹⁵ Según el Capítulo 2, párrafo 12º: “En lo que respecta a los recursos no renovables, como los combustibles fósiles y los minerales, su uso reduce las existencias disponibles para las futuras generaciones, pero ello no significa que esos recursos no se deberían utilizar... El desarrollo duradero requiere que la tasa de agotamiento de los recursos no renovables excluya el menor número posible de opciones futuras”.

*“Principio 2: Igualdad entre las generaciones: Los Estados deberán conservar y utilizar el medio ambiente y los recursos naturales para beneficio de la presente y de las futuras generaciones”*¹⁶.

Debe resaltarse que, a diferencia de la Declaración de Estocolmo, el texto del principio 2, propuesto por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, es más técnico desde una perspectiva jurídico-formal.

Por un lado, el sujeto titular de la obligación de conservar y utilizar el medio ambiente y los recursos naturales son los Estados, sujetos consagrados del Derecho Internacional, y ya no el hombre, la humanidad o los gobiernos, entes cuya subjetividad internacional en temas medioambientales es, como mínimo, controvertida.

Por otro lado, los beneficiarios de esta obligación estatal son las generaciones humanas, tanto presentes como futuras. Si bien las generaciones presentes o futuras siguen, en el Informe *Brundtland*, sin ser titulares de ningún derecho subjetivo que les permita exigir un medio ambiente de calidad, aunque se beneficien del mismo, por lo menos el que sean los Estados los titulares de la obligación de garantizarles el derecho a disfrutar de un medio ambiente de calidad, permite abrir la posibilidad, aunque sea a nivel de principio, a las reclamaciones de Estado a Estado cuando no se garantice tal derecho a las generaciones futuras.

El planteamiento de la Comisión *Brundtland*, consistente en vincular los temas medioambientales con los problemas del desarrollo económico y social a través de la noción de desarrollo sostenible, ha tenido una amplia aceptación por parte de la Comunidad Internacional. Así, su influencia se ha dejado notar intensamente en las más variadas declaraciones de principios o textos programáticos adoptados desde entonces en la materia.

De esta forma, cabe recordar que, en el ámbito mundial, el Informe *Brundtland* allanó el camino para la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo¹⁷. Esta Conferencia, que hasta la fecha es la que ha tenido una participación más universal, adoptó una Declaración de principios sobre el medio ambiente y el desarrollo (Río de Janeiro, 14 de junio de 1992)¹⁸, en la que incluyó el siguiente principio:

¹⁶ N.U. Doc. A/42/427 (4 de agosto de 1987), Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Anexo 1. Resumen de los proyectos de principios jurídicos para la protección del medio ambiente y el desarrollo duradero adoptados por el Grupo de Expertos de la CMMAD sobre Derecho ambiental.

¹⁷ Cfr. ADEDE, A. O. (1994), *The Road to Rio: The Development of Negotiations*. En: Campiglio, L. et al. (dir.s), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, pp. 3-13.

¹⁸ Vide KISS, A. (1994), *The Rio Declaration on Environment and Development*. En: Campiglio, L. et al. (dir.s), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, pp. 55-64.

“Principio 3. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”¹⁹.

Por lo que los intereses medioambientales de las generaciones venideras quedaron, a partir de este principio, vinculados definitivamente al derecho al desarrollo²⁰. Pero la Conferencia de Río de Janeiro no se limitó únicamente a la proclamación solemne de unos principios sobre medio ambiente y desarrollo²¹, sino que también concretó estos Principios en su Programa 21. Conforme al mismo:

“El Programa 21 aborda los problemas acuciantes de hoy y también trata de preparar el mundo para los desafíos del próximo siglo. Refleja un consenso mundial y un compromiso político al más alto nivel sobre el desarrollo y la cooperación en la esfera del medio ambiente”²².

Así, el Programa 21 establece unas directrices muy concretas en diferentes áreas de programas relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. A título de ejemplo, cabe citar que el Programa 21 introduce un capítulo 25 titulado: “La infancia y la juventud en el desarrollo sostenible”, en el que, en el programa titulado: “promoción del papel de la juventud y de su participación activa en la protección del medio ambiente y el fomento del desarrollo económico y social”, recomienda que:

“Los gobiernos, con arreglo a sus estrategias, deberían tomar medidas para: establecer, a más tardar en 1993, procedimientos en que se prevea la celebración de consultas y la posible participación de la juventud de ambos sexos, en

¹⁹ El texto íntegro de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo puede consultarse en JUSTE RUIZ, J. (ed.) (1994), *Textos de Derecho Internacional Público*, Valencia, pp. 415 y ss.

²⁰ Vide JUSTE RUIZ, J. (1995), *Desarrollo y medio ambiente: hacia la armonización de la economía y la ecología*. En: *Estudios de Derecho Mercantil en Homenaje al Profesor Manuel Broseta Pont*, vol. 2, Valencia, pp. 1.877 y ss.

²¹ Considérese, sin embargo, que el Grupo de Expertos sobre Derecho ambiental de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo creían que, tras los resultados del Informe *Brundtland*, se redactaría un proyecto de Convenio sobre protección medioambiental y desarrollo sostenible, y no una mera declaración de principios. Vide la opinión de *Nagendra Singh* en WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1986), *Environmental Protection and Sustainable Development*, London, Dordrecht, Boston, p. XX.

²² Cfr. MOPT (1993), *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Agenda 21*, Serie normativas, vol. 2, párr. 1.3.

*los planos local, nacional y regional, en los procesos de adopción de decisiones relativas al medio ambiente*²³.

De una forma similar, aunque todavía más reiterativa, el programa titulado: “los niños en el desarrollo sostenible”, incluye entre sus objetivos el siguiente:

*“Los gobiernos, con arreglo a sus políticas, deberían encargarse de: velar porque los intereses de la infancia se tengan plenamente en cuenta en el proceso de participación en favor del desarrollo sostenible y el mejoramiento del medio ambiente.”*²⁴

En este mismo programa, se señala, además, que entre las actividades a realizar:

*“Los gobiernos deberían tomar medidas decisivas para: establecer procedimientos para incorporar los intereses de la infancia en todas las políticas y estrategias pertinentes relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo en los planos local, regional y nacional, entre ellas las relacionadas con la asignación de los recursos naturales y el derecho a utilizarlos, la vivienda y las necesidades de recreo, así como la lucha contra la contaminación y la toxicidad, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.”*²⁵

Junto a esta amplia recepción en el ámbito mundial del interés de las generaciones venideras²⁶, en un ámbito regional cabe recordar, por ejemplo, que el Párrafo 15 de la Declaración ministerial sobre el desarrollo ambientalmente idóneo y sostenible en Asia y el Pacífico, adoptada en Bangkok el 16 de octubre de 1990, es del siguiente tenor:

*“Todas las actividades económicas y sociales deben satisfacer las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.”*²⁷

²³ Ibid., pág. 25.9.a). Debe recordarse, a este respecto, que el Principio 21 de la Declaración de Río es del siguiente tenor: “Debería mobilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos”.

²⁴ Ibid., pág. 25.13.b).

²⁵ Ibid., pág. 25.14.f).

²⁶ Recientemente, en la Declaración sobre la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra (Washington, 1 de noviembre de 1995), los representantes de los Gobiernos y de la Comunidad Europea volvieron a afirmar “la necesidad y la voluntad de proteger y preservar el medio marino para las generaciones presentes y futuras”. Cfr. UNEP(OCA)/LBA/IG.2/L.4.

²⁷ Doc. A/CONF.151/PC/38, anexo 2: Declaración ministerial sobre el desarrollo ambientalmente idóneo y sostenible en Asia y el Pacífico, adoptada en Bangkok el 16 de octubre de 1990.

Aunque, muy probablemente, el ámbito regional donde se ha recibido con mayor intensidad la doctrina del desarrollo sostenible es en la Comunidad Europea. El Quinto Programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente lleva por título: "Hacia un desarrollo sostenible. Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible."²⁸ En este Quinto Programa, se lee que:

*"En el sentido que se le ha dado en el presente documento, la palabra "sostenible" quiere ser reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad dependen la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos."*²⁹

Por ello, tras reproducir literalmente la definición de desarrollo sostenible dada por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Quinto Programa indica que esta noción:

*"Implica que debe protegerse el equilibrio general y el valor de la reserva de capital natural, que hay que establecer otros criterios e instrumentos de evaluación de los costes y beneficios a corto, medio y largo plazo para reflejar los auténticos efectos socioeconómicos y los valores de consumo y conservación, y que los recursos deben distribuirse y consumirse con justicia en todas las naciones y regiones del mundo. A este respecto, el Informe Brundtland indica que los países desarrollados, con sólo el 26% de la población mundial, consumen el 80% de la energía, el acero y otros metales y el papel del mundo, y el 40%, aproximadamente, de todos los alimentos."*³⁰

Por ello, al adoptar también la Comunidad Europea el nuevo concepto del desarrollo sostenible, el planteamiento que se siguió al elaborar este nuevo Programa de política ambiental es distinto del que inspiró los programas anteriores. El Quinto Programa intenta cambiar las actuales tendencias y prácticas nocivas para el medio ambiente, con objeto de proporcionar las mejores condiciones para garantizar el bienestar y el

²⁸ Su texto está publicado en D.O.C.E. nº C 138, de 17 de mayo de 1993. Sobre la protección del medio ambiente en la Comunidad Europea, vide, inter alia, CASTILLO DAUDI, M. (1993), *La aportación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la política comunitaria del medio ambiente*. En: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, pp. 827-838; CASTILLO DAUDI, M. (1995), Libre circulación de mercancías y protección del medio ambiente en la CEE. En: *Estudios de Derecho Mercantil en Homenaje al Profesor Manuel Broseta Pont*, vol. 1, Valencia, pp. 609 y ss.

²⁹ Cfr. Quinto Programa, Párrafo 5 del Resumen.

³⁰ Ibid.

crecimiento socioeconómicos de la generación actual y las futuras³¹. De ahí, que no sea de extrañar que el Quinto Programa se proponga expresamente como objetivo el avanzar hacia la consecución del desarrollo sostenible, aun cuando se sepa que el camino a recorrer es, todavía, bastante largo:

*“El Programa no pretende ‘arreglarlo todo’. Se tardará bastante hasta que se hayan modificado los hábitos de comportamiento y consumo y se haya alcanzado la vía del desarrollo sostenible. El objetivo primordial del Programa es, por consiguiente, romper las tendencias. La idea básica es que la generación actual debe dejar el medio ambiente a la siguiente generación en un estado apropiado para mantener la salud pública y el bienestar social y económico a un nivel elevado. Como meta intermedia, el estado del medio ambiente, el nivel y la calidad de los recursos naturales y el potencial de desarrollo al final de la actual década deberían reflejar una mejora significativa respecto a la situación de hoy en día. El camino hacia el desarrollo sostenible bien puede ser largo y arduo, pero los primeros pasos hay que darlos ahora.”*³²

2. Su recepción en los tratados internacionales

El texto jurídico de carácter vinculante en el que se menciona por primera vez a las generaciones futuras o venideras es la Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural (París, 23 de noviembre de 1972). El artículo 4 de esta Convención afirma lo siguiente:

“Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente...”

Esta primera mención convencional de las generaciones futuras se enmarca dentro del objetivo de la citada Convención, contemplado en una disposición normativa y no preambular, en la que las generaciones futuras aparecen como beneficiarias de un interés y no como titulares de ningún derecho subjetivo.

Otro tanto similar ocurre con la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (Washington, 3 de marzo de 1973), en cuyo Preámbulo se afirma que:

“Los Estados Contratantes, Reconociendo que la fauna y flora silvestres, en sus numerosas, bellas y variadas formas, constituyen un elemento irremplaza-

³¹ Ibid., Párrafo 11-2.

³² Ibid., Párrafo 40.

*ble de los sistemas naturales de la tierra, tienen que ser protegidas para esta generación y las venideras*³³.

Sin embargo, en este caso sí se puede apreciar una diferencia importante respecto de la Convención anterior. Entre las especies de fauna y flora silvestres a las que el Convenio de Washington les otorga protección se encuentran algunas cuya inclusión, aún sin mencionarlo expresamente, parece que obedece directamente al deseo de preservarlas para las generaciones venideras. Así, su artículo II.2.a) es del siguiente tenor:

“El apéndice II incluirá: Todas las especies que, si bien en la actualidad no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, podrían llegar a esa situación a menos que el comercio en especímenes de dichas especies esté sujeto a una reglamentación estricta a fin de evitar la utilización incompatible con su supervivencia”.

Una nueva faceta del interés de las generaciones futuras en el medio ambiente fue puesta de relieve por el Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación (Barcelona, 16 de febrero de 1976)³⁴, que en el párrafo 2º de su Preámbulo afirma que las Partes Contratantes son:

“Plenamente conscientes de su deber de conservar este patrimonio común para el beneficio y uso de las generaciones presentes y futuras”.

Esta disposición preambular incide en una nueva dimensión del interés que las generaciones futuras tienen en la tutela presente del medio ambiente. En efecto, el interés de las generaciones futuras ya no se va a centrar exclusivamente en beneficiarse de las mejores condiciones en las que se les legue el medio ambiente del presente, sino que empieza ya a apuntarse la idea de que también tienen un interés crematístico por el mismo, en cuanto es seguro que constituyen sus usuarios potenciales. No obstante, esta nueva dimensión que comienza tímidamente a apuntarse tampoco superó, en el caso del Convenio de Barcelona, la premisa de que las generaciones futuras son titulares de un interés que el Derecho debe proteger, pero sin llegar a ser titulares de ningún derecho subjetivo concreto.

En los años posteriores, y a medida que se alejaba el espíritu de la Declaración de Estocolmo, las referencias a las generaciones futuras fueron cada vez más escasas en

³³ Preámbulo, pár. 1.

³⁴ Sobre este Convenio y su evolución posterior, vide JUSTE RUIZ, J. (1993), *The Evolution of the Barcelona Convention and Its Protocols for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution*. In: E. L. Miles; T. Treves (ed.s), *The Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries*, pp. 208-238; BOU, V. (1995), *Protected Areas and Species: The Mediterranean Basin*. In: *The Second International Conference on the Mediterranean Coastal Environment*, 25 pp.

los tratados internacionales y, cuando se positivizaban, no llegaron a superar el ámbito preambular de los correspondientes tratados. Quizás uno de los mejores ejemplos de esta apatía de referencias lo constituye la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Bonn, 23 de junio de 1979), cuyos dos primeros párrafos del Preámbulo son del siguiente tenor:

“Las Partes Contratantes, Reconociendo que la fauna silvestre en sus numerosas formas constituye un elemento irremplazable de los sistemas naturales de la tierra, que tiene que ser conservado para el bien de la humanidad.

Conscientes de que cada generación humana³⁵ administra los recursos de la tierra para las generaciones futuras y tiene el deber de que dicho legado se conserve y de que cuando esté sujeto a uso se haga con prudencia”³⁶.

Esta situación comenzó a cambiar radicalmente a medida que se acercaba la celebración de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro y se acrecentaba el consenso sobre la noción de desarrollo sostenible. Así, ya unos pocos meses antes de este evento internacional, el artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, tal y como quedó modificado por el Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 2 de febrero de 1992) afirmó que:

“La Comunidad tendrá por misión promover (...) un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente (...)”.

Pero este cambio radical quedó perfectamente reflejado en los dos convenios que se adoptaron con motivo de la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En coherencia con la Declaración de principios de Río de Janeiro y con el Programa 21, los convenios sobre la diversidad biológica y sobre el cambio climático consagraron totalmente en el ámbito convencional la noción de desarrollo sostenible.

En el Convenio sobre la diversidad biológica (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992) las referencias a la utilización sostenible de la diversidad biológica son constantes tanto en su Preámbulo, como en sus disposiciones normativas. Así, en el Preámbulo se

³⁵ La redacción de esta disposición preambular es engañosa, pues como se afirma en el mismo párrafo 5 del Preámbulo, las Partes Contratantes reconocen que: “los Estados son y deben ser los protectores de las especies migratorias silvestres que viven dentro de los límites de su jurisdicción nacional o que los franquean”.

³⁶ Otro ejemplo lo constituiría el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Berna, 19 de septiembre de 1979), pues en el párrafo 3 de su Preámbulo se afirma que: “Los Estados miembros del Consejo de Europa y los demás signatarios del presente Convenio, Reconociendo que la flora y fauna silvestres constituyen un patrimonio natural de un valor intrínseco, económico, recreativo, cultural, científico y estético, que importa preservar y transmitir a las generaciones futuras”. Sobre los Convenios de Bonn y de Berna, vide Lyster, S. (1985), *International Wildlife Law*, Cambridge; MAFFEI, M. C. (1992), *La protezione internazionale delle specie animali minacciate*, Padua.

afirma que la conservación de la diversidad biológica es un interés común de toda la humanidad³⁷; que incumbe a los Estados la responsabilidad de su conservación y de la utilización sostenible de los recursos biológicos³⁸; que los Estados Partes Contratantes en este Convenio están resueltos a conservar y utilizar de manera sostenible la diversidad biológica en beneficio de las generaciones actuales y futuras³⁹; que, para conseguir este fin, fortalecerán y complementarán los arreglos internacionales existentes⁴⁰; etc. Por su parte, entre las disposiciones normativas, el artículo 1 expresamente incluye entre los objetivos de este Convenio la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes. Aunque, a estos efectos, es más importante resaltar que, por primera vez, este Convenio incluye entre sus disposiciones normativas una definición auténtica de la noción “utilización sostenible”:

*“A los efectos del presente Convenio: por ‘utilización sostenible’ se entiende la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras”*⁴¹.

Definición en la que, una vez más, las generaciones futuras aparecen como beneficiarias de la norma, es decir, como titulares de un interés que el Derecho debe proteger, y no como titulares de unos derechos subjetivos reconocidos por la norma en cuestión. Debe igualmente resaltarse que, a diferencia de los convenios anteriores en el tiempo, el Convenio sobre la diversidad biológica no se contenta con esta mención genérica de las generaciones futuras ni con la inclusión de la utilización sostenible entre los objetivos a lograr por el Convenio. Así, tanto el artículo 6, titulado “Medidas generales a los efectos de la conservación y utilización sostenible”, como el artículo 10, titulado “Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica”⁴², establecen criterios para conseguir la utilización sostenible de la diversidad biológica.

³⁷ Preámbulo, pár. 3. Llama la atención que el “interés común de toda la humanidad” se predique respecto de la conservación de la diversidad biológica y no de la diversidad biológica en sí misma considerada. Sobre este particular, vide MAFFEI, M. C. (1993), “Evolving Trends in the International Protection of Species”, *German Yearbook of International Law*, 36, pp. 131 y ss. Vide igualmente BADENES CASINO, M. (1996), *La crisis de la libertad de pesca en alta mar*, Tesis Doctoral, Valencia.

³⁸ Preámbulo, pár. 5.

³⁹ *Ibid.*, pár. 23.

⁴⁰ *Ibid.*, pár. 22.

⁴¹ Artículo 2, pár. 17.

⁴² De acuerdo con el mismo: “Cada Parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) integrará el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones; b) adoptará medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica; c) protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales

Por su parte, el Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (Nueva York, 9 de mayo de 1992)⁴³ también refleja este planteamiento. Así, el Preámbulo comienza afirmando que los cambios del clima de la Tierra y sus efectos adversos constituyen “una preocupación común de toda la humanidad”⁴⁴. Para afrontar esta preocupación común, se afirma que las respuestas al cambio climático deben coordinarse de manera integrada con la necesidad que tienen todos los Estados, especialmente los países en desarrollo, de tener acceso a los recursos necesarios para lograr un desarrollo económico y social sostenible⁴⁵. Pero el Preámbulo no recoge únicamente la idea de la equidad intrageneracional, pues su último párrafo se refiere expresamente, aunque con un enfoque ya clásico, a un planteamiento intergeneracional, al declararse las Partes en este Convenio:

“Decididas a proteger el sistema climático⁴⁶ para las generaciones presentes y futuras”.

Por otro lado, en la parte dispositiva de este Convenio, nos encontramos con que, si bien es cierto que su objetivo último consiste en la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, también lo es que este objetivo se persigue, entre otras cosas, para “permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”⁴⁷. Además, y con un enfoque más pragmático, entre los principios que deben inspirar las medidas que los Estados partes adopten para lograr este objetivo, figuran los siguientes:

“Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades...”

Las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberían promoverlo...

que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible; d) prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido; y e) fomentará la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos”.

⁴³ Cfr. CASTILLO DAUDI, M. (1994), *La protección internacional de la atmósfera: de la contaminación transfronteriza al cambio climático*. En: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz, 1994*, pp. 111 y ss.

⁴⁴ Preámbulo, pár. 1.

⁴⁵ *Ibid.*, párs 21 y 22.

⁴⁶ El artículo 1.3 de este Convenio define el concepto de sistema climático como “la totalidad de la atmósfera, la hidrosfera, la biosfera y la geosfera, y sus interacciones”.

⁴⁷ *Ibid.*, art. 2.

*Las Partes deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional abierto y propicio que condujera al crecimiento económico y desarrollo sostenible de todas las Partes, particularmente de las Partes que son países en desarrollo, permitiéndoles de este modo hacer frente en mejor forma a los problemas del cambio climático*⁴⁸.

Finalmente, debe resaltarse que, en los convenios internacionales sobre el medio ambiente adoptados tras la Cumbre de Río de Janeiro, las referencias a las generaciones futuras y al logro del desarrollo sostenible son constantes. Quizás, el mejor ejemplo a estos fines esté representado por la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África (París, 17 de octubre de 1994)⁴⁹. Ya en su Preámbulo, las Partes en esta Convención se muestran:

*“Decididas a adoptar las medidas adecuadas para luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en beneficio de las generaciones presentes y futuras”*⁵⁰.

Este objetivo se desarrolla más en el artículo 2 de la Convención⁵¹ y, siguiendo el modelo de los convenios adoptados en Río de Janeiro, el artículo 3 establece los principios por los que las Partes deben guiarse al aplicar la Convención contra la desertificación. Entre estos principios, se encuentra el siguiente:

*“Las Partes deben fomentar, en un espíritu de asociación, la cooperación a todos los niveles del gobierno, las comunidades, las organizaciones no gubernamentales y los usuarios de la tierra, a fin de que se comprenda mejor el carácter y el valor de los recursos de tierras y de los escasos recursos hídricos en las zonas afectadas y promover el uso sostenible de dichos recursos”*⁵².

⁴⁸ Ibid., art. 3, párr. s 1, 4 y 5.

⁴⁹ El texto de este tratado puede consultarse en el documento N.U. Doc. A/AC.241/27.

⁵⁰ Preámbulo, párr. 23.

⁵¹ Su texto es el siguiente: “Artículo 2. Objetivo: 1. El objetivo de la presente Convención es luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyadas por acuerdos de cooperación y asociación internacionales, en el marco de un enfoque integrado acorde con el Programa 21, para contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas; 2. La consecución de este objetivo exigirá la aplicación en las zonas afectadas de estrategias integradas a largo plazo que se centren simultáneamente en el aumento de la productividad de las tierras, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de tierras y recursos hídricos, todo ello con miras a mejorar las condiciones de vida, especialmente a nivel comunitario”.

⁵² Ibid., art. 3, c).

En este sentido, la Convención contra la desertificación obliga a que, tanto en los Programas de acción nacionales (art. 10), como en los Programas de acción subregionales y regionales (art. 11), se incluyan medidas para promover el uso y la gestión sostenible de los recursos naturales. Es importante tener en cuenta que, precisamente en el Anexo I, titulado “Anexo de aplicación regional para África”, se explicita el contenido de los programas de acción nacionales, indicando que los recursos naturales que deben usarse y gestionarse de forma sostenible incluyen: las tierras agrícolas y de pastoreo; la cubierta vegetal y la flora y fauna silvestres; los bosques; los recursos hídricos y su conservación; y la diversidad biológica⁵³.

3. *La posible consideración de las generaciones venideras como sujetos del Derecho Internacional*

Del análisis efectuado tanto de los textos programáticos internacionales, como de los tratados internacionales, se deduce que, en los últimos años, ha emergido una nueva norma consuetudinaria internacional que obliga a proteger y preservar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. Desde la redacción del Informe *Brundtland*, el interés de las generaciones venideras por el medio ambiente ha quedado imbuido en un concepto más amplio, como es el del desarrollo sostenible.

Sin embargo, esta norma consuetudinaria, que también encuentra confirmación en la práctica diplomática internacional⁵⁴, no significa necesariamente que las generaciones futuras hayan adquirido ya la condición de sujetos del Derecho Internacional.

Son bien conocidos los pronunciamientos del Tribunal Internacional de Justicia sobre la subjetividad internacional. Para el alto Tribunal, los sujetos de un ordenamiento jurídico no son necesariamente idénticos, ni en cuanto a la naturaleza, ni en cuanto a la extensión de sus derechos. Aún admitiendo, como el Tribunal de La Haya, que la subjetividad internacional es un concepto historicista⁵⁵, resulta que las generaciones futuras todavía están por alcanzar tal condición.

En ausencia de una regla atributiva de la personalidad internacional, recobra toda su importancia la definición kelseniana de sujeto de un ordenamiento jurídico, referida a todo centro de imputación de derechos y deberes por el ordenamiento jurídico en

⁵³ Anexo I, art. 8.3, b).

⁵⁴ “El representante de Islandia, como Presidente de la última reunión preparatoria de la Conferencia, dijo que el no actuar en el futuro próximo para poner fin a la degradación de los océanos sería un golpe para la población del mundo y una traición a las generaciones futuras”. Doc. UNEP (OCA) / LBA/IG.2/L.1/Rev. I. Informe de la Conferencia intergubernamental para la adopción de un Programa de acción mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra (Washington, D.C., 23 de octubre a 3 de noviembre de 1995), p. 12.

⁵⁵ Cfr. el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre la Reparación de daños sufridos al servicio de Naciones Unidas, en: C.I.J.: *Recueil*, 1949, pp. 180 y ss.

cuestión⁵⁶. Sin embargo, el análisis efectuado de los precedentes textos internacionales no revela que las generaciones futuras sean titulares de ningún derecho subjetivo, ni mucho menos que tengan legitimidad procesal para hacerlo valer, sino que las generaciones futuras aparecen como beneficiarias de un interés que el Derecho debe proteger.

Quizás por ello sea más correcto hablar de deberes de la generación presente y no de derechos de las generaciones futuras⁵⁷. La generación presente sí tiene el deber de preservar y proteger el medio ambiente para las generaciones venideras. Deber que encuentra su constatación en el hecho indiscutible de que la humanidad ya ha adquirido el potencial para destruir la vida en la Tierra y en que está utilizando sus recursos naturales y el medio ambiente de una manera que amenaza la supervivencia de las generaciones futuras.

Este deber de proteger el medio ambiente para las generaciones futuras en todos los textos jurídicos analizados se encomienda a los Estados. Son los Estados, sujetos consagrados del Derecho Internacional, quienes tienen el deber jurídico de preservar el medio ambiente para las generaciones futuras. En cumplimiento de este deber, los Estados tienen que adoptar, tanto en el ámbito nacional, como en el internacional, una política que les permita cumplir sus responsabilidades para con las generaciones futuras⁵⁸.

III. LAS GENERACIONES VENIDERAS Y EL MEDIO AMBIENTE EN LOS ORDENAMIENTOS NACIONALES

Ya hemos visto cómo una de las recientes proyecciones del Derecho al medio ambiente es la obligación de las autoridades estatales de preservar la calidad ambiental para las presentes y las futuras generaciones, deviniendo una cláusula común erigida como norma consuetudinaria a partir de los textos internacionales analizados. No obstante, la principal dificultad jurídica que persiste estriba en la configuración práctica de esta obligación a favor de las generaciones futuras.

⁵⁶ Una reformulación de esta definición sería la consistente en considerar como sujeto del Derecho Internacional a todo ente legitimado para exigir ante una instancia internacional el cumplimiento de una obligación jurídica o a todo ente contra el que se puede dirigir tal reclamación. Sobre este particular, vide SOERENSEN, M. (1973), *Manual de Derecho Internacional Público*, México.

⁵⁷ Sobre este particular, vide el interesante debate entre Anthony D'Amato, Edith Brown Weiss y Lothar Gündling, publicado en 1990 bajo el título de Agora: "What obligations does our generation owe to the next? An approach to global environmental responsibility", *American Journal of International Law*, 84, pp. 190-212.

⁵⁸ En el diseño de los principios que deben regir estas políticas medioambientales para con las generaciones futuras se están produciendo importantes desarrollos doctrinales. Vide al respecto WEISS, B. E. (1989), *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*; REMOND-GOUILLOUD, M. (1992), "A la recherche du futur. La prise en compte du long terme par le droit de l'environnement", *R.J.E.*, 1992/1, pp. 5-17; SUPANICH, G. P. (1992), "The legal basis of intergenerational responsibility - The sense of intergenerational identity", *Yearbook of International Environmental Law*, 3, pp. 94-107.

Lógicamente, al cuestionar la legitimidad procesal de las futuras generaciones, es necesario examinar previamente si se reconoce esta legitimación a favor de las generaciones presentes. Así, por definición, las generaciones futuras no existen todavía, siendo, en definitiva, los particulares actuales quienes deberán hacer valer el derecho de las mismas a disfrutar de un medio ambiente de calidad.

1. *La legitimación procesal de los particulares en la protección y defensa del medio ambiente*

1.1. *Análisis de Derecho comparado*

El derecho a la protección del medio ambiente ha sido consagrado por la mayoría de los ordenamientos internos de los Estados⁵⁹. En muchos casos, este reconocimiento ha resultado de una proyección de las obligaciones asumidas por los Estados en el ámbito internacional, aunque el cumplimiento de estas obligaciones no ha sido en numerosas ocasiones fielmente acatado por parte de las autoridades nacionales competentes. Por ello, el papel de los particulares podría ser esencial para exigir dicho cumplimiento ante un órgano jurisdiccional nacional o internacional, alegando un derecho individual o colectivo a gozar de un medio ambiente de cierta calidad. Para ello, previamente, el ordenamiento jurídico-procesal interno de cada Estado debe no sólo haber reconocido a las personas humanas el derecho al medio ambiente como derecho garantizado a título individual o colectivo, sino que también debe haber previsto las acciones a favor de estas personas para garantizar el cumplimiento de este derecho.

En general, la mayor dificultad que encuentran los particulares a estos efectos consiste en el verdadero reconocimiento del derecho de acceso o de estancia ante los tribunales nacionales —*ius standi*— para reclamar los intereses colectivos ambientales⁶⁰.

La doctrina se ha acercado a este problema a través de la noción, de cuño italiano, de “interés difuso”, término que, pese a su complejidad conceptual, es útil para el presente comentario en el sentido de que, indudablemente, dentro de estos intereses difusos se sitúan los intereses que suponen la protección ambiental⁶¹. Así, el término se refiere a la tutela de los intereses colectivos, es decir, a las demandas relacionadas con la garantía de la calidad de los bienes y servicios ofrecidos, la protección de la naturaleza, el entorno urbanístico, la veracidad de la información, etcétera.

La característica jurídica destacable de los intereses difusos/colectivos consiste en la existencia de una serie indeterminada de sujetos, que se hallan en la misma con-

⁵⁹ Una recopilación de las Constituciones o leyes internas de los Estados que han reconocido el derecho al medio ambiente a favor de la persona humana se encuentra en KISS, ALEXANDER, (1988), “Il Diritto all'Ambiente”. En: *Giustizia e Ambiente*, Maggioli, Roma, pp. 45-46.

⁶⁰ CAMERON, J. B., (1991), *Environmental Public Interest Litigation*. En: Vaughan, D. (dir.), *EC Environment and Planning Law*, CECLD Series, London, Dublin, Edinburgh, Munich, pp. 281-294.

⁶¹ El arranque de esta terminología puede situarse en la obra colectiva, (1974), *Le azione a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di studio*, (Pavia, 11-12 de junio de 1974), Cedam, Pádova.

dición sin dilucidar ni difuminar la particularidad de su interés. La utilidad o ventaja a la que el sujeto aspira le pertenece en su totalidad, así como también pertenece en su totalidad a cada uno de los demás titulares de intereses similares⁶². La tutela de los intereses difusos se presenta, en conexión con el mayor o menor carácter socializante del Estado, como una conquista del Derecho, como corolario evidente de un Estado social y democrático⁶³.

En definitiva, la posibilidad de considerar legitimados procesalmente ante los tribunales internos a los particulares para la protección del paisaje o de la fauna autóctona —intereses difusos/ambientales—, dependerá del ordenamiento jurídico de cada Estado⁶⁴.

Se puede decir que, en los ordenamientos nacionales, el derecho de acceso de los particulares para la tutela de los intereses difusos/ambientales se halla en estado germinativo. Así, normalmente, los intereses de gran transcendencia colectiva en los Estados están a cargo de instancias especialmente creadas para su protección procesal, como es el caso del Fiscal, o habilitados para su tutela administrativa —Municipios, por ejemplo—, o política —el Defensor del Pueblo u *Ombudsman*—.

La legitimación procesal de los particulares para defender los recursos naturales cabría ubicarla fundamentalmente en el marco de las denominadas *acciones populares* o *class actions*, reconocidas en los ordenamientos anglosajones, en concreto el estadounidense, y a través de las cuales se hace valer individualmente, y sin apoderamiento formal expreso, intereses compartidos por varios sujetos con transcendencia procesal para todos ellos, y donde tendrían cabida los intereses colectivos⁶⁵.

Otras modalidades de esta categoría de acciones, aunque con limitaciones, son las *relator actions* y las *public interactions*, existentes en el Reino Unido, que tienen en

⁶² ALONSO GARCÍA, E., (1989), “La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 61, p. 61.

⁶³ ROSA MORENO, J., (1994), “Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 81, p. 148.

⁶⁴ En cuanto al reconocimiento en el ámbito internacional de un derecho procesal a favor de los particulares para la protección ambiental, vide BIRNIE, P. - BOYLE, A., (1992), *The Structure of International Environmental Law: the role of national law and the right to a decent environment*. En: *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, pp. 194-201.

⁶⁵ Las acciones populares tienen su origen en el Derecho Romano y eran utilizadas como un grupo particular de acciones que podían ser entabladas por algún miembro de la Comunidad para la defensa de los intereses de la misma. Estas acciones fueron discutidas en los años cincuenta y sesenta en Europa, aunque no recibieron acogida por la mayor parte de los ordenamientos nacionales. Dentro del sistema administrativo anglo-americano, se encuentran referencias a las mismas bajo el nombre de public action. Vide BRAY, W., (1989), “Locus standi in environmental law, Comparative and International Law”. *Journal of Southern Africa*, pp. 45-50.

común con las anteriores el permitir que los particulares promocionen la tutela jurisdiccional de intereses públicos⁶⁶.

En algunos países, se ha reconocido ocasional y limitadamente la habilitación procesal a ciertas asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales (O.N.G.s.), creadas expresamente para la defensa de los intereses ambientales. Así, la Administración reconoce esta aptitud a estos grupos en virtud de su trayectoria, número de miembros, recursos económicos, aceptación popular y otra serie de indicadores que acrediten la seriedad de sus propósitos. Esta fórmula resulta muy satisfactoria y se ha seguido, entre otros países, en Italia⁶⁷ o en Dinamarca.

1.2. Análisis del Derecho comunitario europeo⁶⁸

En el ámbito estrictamente comunitario, la propuesta de directiva sobre responsabilidad civil por daños al medio ambiente causado por los residuos peligrosos⁶⁹, confirma que el Derecho comunitario no concede un derecho general a favor de los particulares para reforzar las medidas ambientales de interés general. Así, en la última enmienda de dicha propuesta, en 1991, se prevé que, aunque corresponde determinar a cada Estado miembro de la Unión Europea quién puede ejercitar las acciones legales correspondientes, estarán en principio legitimados para entablar la acción de responsabilidad civil contra el productor de los residuos, según su art. 4:

“3. Las agrupaciones de interés o asociaciones reconocidas por la ley cuyo objeto estatutario sea la protección del medio ambiente o la salud pública. Las condiciones en que un grupo de interés o una asociación de las definidas ante-

⁶⁶ No obstante, los ciudadanos deben solicitar la intervención del Attorney General para que actúe de oficio en su condición de guardián de los intereses públicos, no reconociéndose, por tanto, el que el individuo pueda obtener directamente un mandato del juez. Sobre el derecho de acción en el derecho inglés, vide GEL-DES, A., (1992), “Locus Standi and EEC Environmental measures”, *Journal of European Law*, 4, pp. 30-35.

⁶⁷ En Italia, el decreto de 20 de febrero de 1987 reconoció la legitimación activa de las siguientes asociaciones: Amici della Terra; Associazioni Kronos 1991; Club Alpino Italiano; Federnatura; Fondo Ambiente Italiano; Gruppi Ricerca Ecologica; Italia Nostra; Lega Ambiente; Lliga Italiana Protezione Uccelli; Mare Vivo; Touring Club Italiano; W.W.F.; Greenpeace. Vide SERENA ROSSI, L., (1991), “Diretta efficacia e meccanismi di attuazione delle direttive in materia ambientale in Italia”, *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1991, pp. 11-32.

⁶⁸ Sobre este particular, vide ROVIRA DAUDI, M. J. (1996), *La aplicación de la normativa comunitaria en materia de protección del medio ambiente. Referencia especial a los particulares*, Tesis Doctoral, Valencia.

⁶⁹ COM (89) 282 final, DOCE C 251/3, de 4 de octubre de 1989. La Comisión presentó su propuesta modificada el 28 de junio de 1991, COM (91) 219 final, DOCE C192/6 de 23 de julio de 1991. Por otro lado, la Comisión presentó el 17 de marzo de 1993 su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Libro Verde sobre la reparación del daño ecológico, COM (93) 47 final. La directiva tiene como objetivo la armonización de las disposiciones nacionales en esta materia, para evitar distintos niveles de protección a las víctimas del daño a través del establecimiento de un régimen de responsabilidad civil objetiva.

riormente puede entablar una acción ante las autoridades competentes son fijadas por la legislación nacional”.

Por tanto, si los individuos y las asociaciones contaran con tal derecho para reforzar el cumplimiento de las medidas ambientales de interés colectivo en el ámbito comunitario, esta disposición hubiera sido innecesaria. Seguramente, esta directiva hubiera sido el marco idóneo para establecer una armonización en el ámbito comunitario sobre el derecho de acceso a favor de los particulares a sus tribunales nacionales para la protección ambiental. No obstante, nadie duda de la dificultad e importancia de esta tarea.

En cuanto a este cometido, cabe señalar que para la elaboración del Quinto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Comisión Europea constituyó un Grupo de trabajo para fortalecer el papel de los particulares en la aplicación y en el control del Derecho comunitario del medio ambiente. La función de dicho Grupo consistió en aconsejar jurídicamente a la Comisión sobre qué instrumentos legales podían ser creados para mejorar el acceso a la justicia en materia ambiental. Incluso se propuso la posibilidad de elaborar una directiva comunitaria con objeto de exigir a los Estados miembros la creación de los instrumentos jurídicos, así como de los procedimientos necesarios para conceder a los particulares, –individuos, asociaciones, grupos de interés y O.N.G.s–, la participación efectiva en la resolución de los conflictos ambientales a través de la instauración de procedimientos judiciales⁷⁰. Sin embargo, finalmente el texto del Quinto Programa no ha adoptado ninguna de las propuestas sugeridas por el Grupo y, en este sentido, tan sólo establece lo siguiente⁷¹:

“Deberá elaborarse a nivel local, regional y nacional un mecanismo accesible y eficaz para la presentación de quejas, a fin de aumentar la confianza entre el público, las autoridades competentes y los establecimientos industriales o empresariales. En este contexto las quejas no deberían considerarse tanto una molestia como una ayuda. Para los organismos de vigilancia son un indicativo de que algo no funciona, y pueden mantener a las autoridades competentes en contacto con una realidad de la que tal vez estén alejadas geográficamente o que no puedan supervisarse de forma continua”.

Y, fundamentalmente, el acceso a la justicia se menciona de forma vaga en el siguiente párrafo:

⁷⁰ Dicho Grupo estaba representado por James Cameron y Martin Fuhr y compuesto por profesores especializados en el tema como, el prof. Rehbinder (Alemania); David Rehling (Dinamarca) y Mark Pallemaerts (Bélgica)- y, la asistencia de representantes del European Environmental Bureau -E.E.B..

⁷¹ Resolución del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993, p. 82.

“Los individuos y las agrupaciones públicas deberían tener un acceso factible a los tribunales para garantizar la protección de sus derechos legítimos y asegurar que se apliquen eficazmente las medidas ambientales y cesen las prácticas ilegales”.

En conclusión, tan solo se trata de una invitación política que no se cree que desemboque en medidas vinculantes concretas. No se debe olvidar, en este sentido, el recelo de los Estados miembros a ceder parte de su autonomía jurisdiccional en aras a aumentar el control de la Unión Europea, para permitir a los particulares el derecho a tutelar, exigir y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones ambientales, y más aún cuando se trata de la defensa de intereses colectivos.

2. La jurisprudencia filipina en la materia

Un precedente de enorme importancia en relación a la defensa del derecho de los particulares a la preservación del medio ambiente a favor de las futuras generaciones es la sentencia de 30 de julio de 1993 dictada por el Tribunal Supremo de Filipinas. Este Tribunal anuló el fallo de un Tribunal ordinario, el Tribunal de Manila, en el caso *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources* (D.E.N.R.), llegando a conclusiones muy prometedoras en cuanto a la legitimidad procesal de los particulares y, en definitiva, de las generaciones futuras⁷².

2.1. La sentencia del Tribunal de Manila

El tema principal del litigio se centró en examinar si los particulares podían intentar legítimamente una acción procesal para prevenir una práctica administrativa que amenazaba la preservación de la calidad ambiental actual y cuyos máximos lesionados, en el caso de mantenerse esta práctica, serían las generaciones futuras. En suma, se cuestionaba la legitimación procesal de las futuras generaciones.

En concreto, el origen del litigio se debió a una demanda presentada por un grupo de particulares en la que se denunciaban los daños producidos por las licencias sucesivas otorgadas ininterrumpidamente por la autoridad administrativa competente para permitir la tala de árboles. En la demanda, el derecho de los filipinos a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado se vinculó a los conceptos de “responsabilidad y de justicia inter-generacional”.

Los actores personados en el juicio como parte demandante eran 43 menores de edad, representados por sus respectivos padres, todos ellos de nacionalidad filipina. Además, la demanda estaba apoyada por una asociación no gubernamental filipina (*The*

⁷² El texto de esta sentencia se encuentra En: *International Legal Materials*, 1994, pp. 173 y ss. Sobre la misma, vide el comentario realizado por SCOVAZZI, TULLIO, (1995), “Le azioni delle generazioni future”, *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 1995, pp. 153-159.

Philippine Ecological Network, Inc.), entre cuyos objetivos figuraba la protección y la defensa de los recursos naturales. En cuanto a la parte demandada, la autoridad administrativa responsable de las licencias estaba representada por el Secretario del Departamento del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales de Filipinas (D.M.A.R.N.). Aparte de los personados, los demandantes mencionaban en su demanda como actores a “los demás interesados en la preservación de los recursos naturales, quienes están igualmente afectados por el daño ambiental, aunque es imposible que todos ellos acudan ante este Tribunal por el elevado número de personas”. Por tanto, en cuanto a los titulares del derecho a preservar la protección del medio para el uso y disfrute de las generaciones futuras, los menores de edad asumieron ante el juez su representación procesal.

En este contexto, los particulares exigían que la D.M.A.R.N., de un lado, cancelase todas las licencias concertadas (*timber license agreements*); y, de otro, cesase y desistiese de recibir, tramitar, aceptar, renovar o aprobar nuevas licencias que permitieran la tala de árboles.

Para justificar sus pretensiones, los demandantes aportaron pruebas que evidenciaban los daños ambientales ocasionados por el régimen de tala permisivo que había mantenido el D.M.A.R.N. Igualmente, hicieron valer en su demanda el hecho que el territorio ocupado por bosques tropicales se había reducido considerablemente en los últimos 25 años, en concreto del 53% al 2,8%. A este respecto, consideraron que, de seguirse esta práctica, los filipinos perderían todas las áreas de bosques tropicales a finales de este decenio y, en consecuencia, el daño producido será irreparable, siendo los principales lesionados los actuales menores de edad y las restantes generaciones venideras, puesto que “no podrán ver, usar, ni gozar de este tesoro natural”.

De este modo, el persistente rechazo del Secretario del D.M.A.R.N. de anular las licencias otorgadas constituye, según los demandantes, una violación de su derecho a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado y de recibir a tal fin la protección del Estado en cuanto *parens patriae*, además de infringir otros principios establecidos en el ordenamiento nacional ambiental y en la Constitución de Filipinas. Por último, los demandantes califican la acción del Secretario del D.M.A.R.N. como contraria a los derechos humanos y al derecho natural, y lesiva al derecho de los actores a la auto-preservación y a la auto-perpetuación.

En cuanto a los daños ambientales originados por las licencias, vale la pena reproducir esta parte de la sentencia por la sugestiva descripción de los elementos que caracterizan los hechos y por considerar que los mismos persuaden al lector, indirectamente, de lo preocupante de la situación que originó la demanda:

“The Philippine archipelago of 7.100 islands has a land area of thirty million (30.000.000) hectares and is endowed with rich, lush and verdant rainforests in which varied, rare and unique species of flora and fauna may be found; these rainforests contain a generic, biological and chemical pool which is irrepla-

ceable; they are also the habitat of indigenous Philippine cultures which have existed, endured and flourished since time immemorial; scientific evidence reveals that in order to maintain a balanced and healthful ecology, the country's land area should be utilized on the basis of a ratio of fifty-four per cent (54%) for forest cover and forty-six per cent (46%) for agricultural, residential, industrial, commercial and the other uses; the distortion and disturbance of this balance as a consequence of deforestation have resulted in a host of environmental tragedies, such as a) water shortages resulting from the drying up of the water table, otherwise known as the "aquifer", as well as of rivers, brooks and streams, b) salinization of the water table as a result of the intrusion therein of salt water, incontrovertible examples of which may be found in the island of Cebu and the Municipality of Bacoor, Cavite, c) massive erosion and the consequential loss of soil fertility and agricultural productivity, with the volume of soil eroded estimated at one billion cubic meters per annum approximately the size of the entire island of Catanduanes, d) the endangering and extinction of the country's unique, rare and varied flora and fauna, e) the disturbance and dislocation of cultural communities, including the disappearance of the Philipino's indigenous cultures, f) the situation of rivers and seabeds and consequential destruction of corals and other aquatic life leading to a critical reduction in marine resource productivity, g) recurrent spells of drought as is presently experienced by the entire country, h) increasing velocity of typhoon winds which result from the absence of windbreakers, i) the flooding of lowlands and agricultural plains arising from the absence of the absorbent mechanism of forests, j) the situation and shortening of the lifespan of multi-billion peso dams constructed and operated for the purpose of supplying water for domestic uses, irrigation and the generation of electric power, and, k) the reduction of the earth's capacity to process carbon dioxide gases which has led to perplexing and catastrophic climatic changes such as the phenomenon of global warming, otherwise known as the "greenhouse effect".

Ante estas alegaciones, y tras presentar los datos específicos que probaban los hechos denunciados, en su defensa el Secretario del D.M.A.R.N. invocó dos argumentos diferentes.

En primer lugar, alegó la falta de legitimidad procesal de los particulares para actuar contra él; y, en segundo lugar, consideró que el objeto de la demanda no era fiscalizable ante los tribunales nacionales puesto que, en su opinión, el tema señalado por los demandantes es una cuestión política que pertenece a la esfera ejecutiva o legislativa del Gobierno y no al poder judicial. El 18 de julio de 1991, el juez de Manila desestimó la demanda, considerando como válidas las razones alegadas por el Secretario del D.M.A.R.N. y añadiendo que admitir tal demanda iría en contra de las cláusulas del contrato de concesión de licencias, lo cual, en definitiva, sería ir contra el Derecho vigente.

En definitiva, las cuestiones alegadas por el Secretario del D.M.A.R.N. cuadran correctamente con la práctica seguida por la mayor parte de los Estados miembros de la Comunidad internacional ante este tipo de acción. Por tanto, no sorprende que el Tribunal de Manila fallara desestimando la demanda, al considerar la falta de cobertura judicial de los particulares.

2.2. La sentencia del Tribunal Supremo de Filipinas

Con todo, los demandantes no satisfechos con la desestimación del Tribunal de Manila, recurrieron el caso en mayo de 1992 ante el Tribunal Supremo de Filipinas.

En la nueva demanda, los actores consideraron clara e indudablemente su legitimidad para entablar una acción procesal, señalando distintas disposiciones jurídicas que refuerzan su derecho a gozar de un medio ambiente de cierta calidad en orden a asumir su defensa para las futuras generaciones. En concreto, invocaron: la sección 16, el artículo II de la Constitución Filipina de 1987; la sección I, libro IV, título XIV del Código Administrativo de 1987; el Decreto presidencial nº. 1151 del 6 de junio de 1977; el concepto de “genocidio generacional”, contenido en el Código Penal; y, el derecho del Hombre a la “auto-preservación” y “auto-perpetuación” comprendidos en el Derecho natural.

Ante los hechos presentados, el Tribunal Supremo de Filipinas desarrolló una serie de argumentos contestando a las desestimaciones alegadas por el Secretario del D.M.A.R.N. El Tribunal Supremo de Filipinas llegó a conclusiones completamente distintas de las alcanzadas por el Tribunal de Manila, fundándose en la legislación nacional y, especialmente, en una interpretación extensiva de esta legislación.

En cuanto a la falta de legitimación procesal de los demandantes, el Tribunal Supremo consideró que la demanda recae sobre un derecho reconocido específicamente por la Constitución Filipina de 1987, en su sección 16, artículo II, que responde al siguiente tenor:

“The State shall protect and advance the right of the people to a balanced and healthful ecology in accord with the rhythm and harmony of nature”.

El Tribunal Supremo, a fin de interpretar la expresión *the right of the people to a balancee and healthful ecology*, relacionó este derecho con el derecho de todos los ciudadanos a la salud pública, concluyendo que, aunque el derecho a un medio ambiente “sano y equilibrado” no cuenta con la misma categoría que el derecho a la salud pública —siendo éste uno de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución de Filipinas—, no por ello aquél tiene menos importancia que los anteriores. El Tribunal Supremo continuó afirmando que el derecho al medio ambiente a favor de los particulares afecta a la auto-preservación y auto-perpetuación del género humano y, en consecuencia, mantuvo que este derecho se puede considerar preferente a todos los Gobiernos y Constituciones. De esta forma, el Tribunal Supremo fue más allá de lo expuesto en la

demanda, calificando a este derecho como un derecho básico que no necesita ser incluido en las Constituciones de los Estados, pues su existencia debe ser asumida por toda la sociedad.

Por tanto, el derecho al medio ambiente, en opinión del Tribunal Supremo de Filipinas, tiene una importancia que supera a la misma norma constitucional, siendo connatural a este derecho la obligación para las autoridades públicas de preservar y de proteger el medio ambiente. En suma, el Tribunal Supremo estimó que el derecho a la calidad ambiental conlleva correlativamente el deber, por parte de las autoridades públicas, de prever en sus ordenamientos jurídicos los medios y las sanciones apropiadas, en su caso, para garantizar a los particulares el cumplimiento de su derecho.

El Tribunal Supremo reforzó estas afirmaciones, recordando una orden Estatal que expresamente mandataba al D.M.A.R.N. como el principal responsable en el territorio nacional de la conservación, gestión, desarrollo y protección del medio ambiente y de los recursos naturales, especificando entre los mismos las áreas forestales y las áreas de dominio público. Esta consideración también conlleva que este Departamento sea el garante del uso de las licencias en orden a asegurar que de las mismas se deriva un beneficio tanto para las generaciones presentes como para las futuras⁷³.

Más relevante en cuanto a la obligación de la autoridad pública de cumplir, garantizar y vigilar el cumplimiento de estos derechos, resulta la sección II del Decreto presidencial Nº 1151, de 6 de junio de 1977, que atribuye a todas las generaciones de filipinos el papel de fiduciario y de guardián del medio ambiente para legarlo en buen estado a las generaciones sucesivas⁷⁴. En este deber, el Tribunal Supremo entiende que se ubica la responsabilidad intergeneracional.

En conformidad con estas bases legislativas adelantadas por el Tribunal Supremo, el derecho de los demandantes a exigir un medio ambiente de calidad es tan obvio como el deber del D.M.A.R.N. de proteger y de asegurar el mencionado derecho. El Tribunal Supremo concluyó sosteniendo que denegar o violar ese derecho por quien justamente tiene el deber y obligación de proteger y asegurar el respeto del mismo, constituye el nacimiento de una acción procesal plenamente justificada.

Además, el Tribunal Supremo tampoco compartió la opinión del Secretario del D.M.A.R.N. según la cual los jueces nacionales no tienen competencia para enjuiciar la renovación o la suspensión de las licencias, al ser ésta una cuestión política o ejecutiva.

Es evidente que el tema discutido es politizable en cuanto se pide la anulación de las licencias otorgadas por una autoridad pública. No obstante, el derecho a un medio ambiente equilibrado y sano comporta la consecuente obligación de abstenerse de dañar el medio ambiente, de gestionarlo de modo escrupuloso y de conservar el área forestal

⁷³ Orden promulgada el 10 de junio de 1987 por la Presidenta Corazón C. Aquino, Nº 192, Sec. 4, por la que se reorganiza este Departamento.

⁷⁴ En concreto, la Sección 3 menciona las "responsibilities of each generation as trustee and guardian of the environment for succeeding generations".

del país. No se trata, según el Tribunal Supremo, de una cuestión estrictamente política, sino que se centra en la aplicación de un derecho que se deriva de las disposiciones jurídicas de distintas leyes filipinas.

Por otra parte, la consideración política no es un obstáculo para el ejercicio de los poderes judiciales, ni un arma para proteger al poder ejecutivo de la actuación judicial. De acuerdo con la Constitución filipina, los tribunales judiciales tienen el deber de resolver controversias actuales que envuelvan derechos que sean legalmente defendibles y reforzables en juicio, así como determinar si ha existido o no grave abuso de discreción en el ejercicio de sus funciones por parte de algún órgano del Gobierno⁷⁵.

Relacionado con lo anterior, el Tribunal Supremo también rechazó el argumento por el cual se negó la competencia a los tribunales nacionales para anular o suspender las licencias por cuanto se iría contra las cláusulas contractuales estrictamente establecidas. Según el Tribunal Supremo, las licencias son concesiones administrativas mediante las cuales el Estado regula la utilización y la disposición de sus fuentes naturales. Por tanto, una licencia no es un derecho de propiedad protegido, sino un privilegio o autorización que es válido mientras la situación que ha generado su concesión se mantenga. No obstante, pese a que se considere válida la tesis de que existe un contrato en tanto que su legalidad está supeditada a los intereses generales, su rescisión quedaría plenamente justificada cuando las circunstancias o los intereses colectivos lo exijan. Por tanto, según el Tribunal Supremo, la garantía de no ir contra las obligaciones previstas en las cláusulas contractuales se encuentra limitada por el ejercicio del poder político del Estado que puede exigir el sacrificio de estas cláusulas en beneficio del interés público.

En cuanto a los aspectos procesales del caso, el Tribunal Supremo califica la acción deducida en juicio como una acción popular (*class action*), siendo un requisito jurídico fundamental que recaiga sobre una materia propia de los intereses generales de todos los ciudadanos de Filipinas. Así, el Tribunal Supremo, con palabras muy simples, aceptó la teoría revolucionaria en la práctica jurídica de los Estados por la que los actores menores puedan representar, no sólo sus propios intereses y los de su generación, sino también los de sus generaciones sucesivas, razonando que:

“This case, however, has a special and novel element. Petitioners minors assert that they represent their generation as well as generations yet unborn. We find no difficulty in ruling that they can, for themselves, for others of their generation and for the succeeding generations, file a class suit. Their personality to sue in behalf of the succeeding generations can only be based on the concept of intergenerational responsibility insofar as the right to a balanced and healthful ecology is concerned. Such a right (...) considers the ‘rhythm and harmony of nature’. Nature means the created world in its entirety. Such rhythm and har-

⁷⁵ Segundo párrafo de la sección 1, artículo VIII de la Constitución de Filipinas.

mony indispensably include, inter alia, the judicious disposition, utilization, waters, fisheries, wildlife, off-shore areas and other natural resources to the end that their exploration, development and utilization be equitably accessible to the present as well as future generations. Needless to say, every generation has a responsibility to the next to preserve that rhythm and harmony for the full enjoyment of a balanced and healthful ecology. But a little differently, the minor's assertion of their right to a sound environment constitutes, at the same time, the performance of their obligation to ensure the protection of that right for the generations to come".

El Tribunal Supremo, con estos razonamientos, concluyó que lo alegado por los actores de la demanda y, en especial, por los menores, constituía una violación del derecho a gozar de un medio ambiente de cierta calidad. Por tanto, el Tribunal Supremo anuló la decisión adoptada por el Tribunal ordinario de Manila y ordenó a los responsables la revisión de las licencias en cuestión.

En conclusión, esta sentencia ha marcado un precedente de enorme importancia en el Derecho del medio ambiente, siendo el primer caso en donde se ha reconocido la legitimidad procesal a las generaciones futuras, representadas por un conjunto de particulares, para entablar una acción (*class action*) en defensa de sus derechos.

3. Breve referencia al Derecho español

En el Derecho positivo español no se han producido innovaciones relevantes actualmente operativas que favorezcan la defensa procesal de los intereses difusos y, más concretamente, de los de carácter ambiental. Los remedios serán resultado de la mejor utilización de las posibilidades que suministran las distintas vías ordinarias.

En cuanto a la Constitución española, su artículo 45,1 establece que:

"Todos tienen el derecho de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona así como el deber de conservarlo".

La norma constitucional recoge el bien ambiental como interés difuso y colectivo, con el mismo espíritu que guió al legislador a incluir este derecho en el mencionado artículo II de la Constitución de Filipinas. Sin embargo, el derecho a un ambiente adecuado no es en la Constitución española un derecho fundamental, por cuanto como tal sólo se consideran los comprendidos en el Capítulo 2º del Título 1º de la misma. La consecuencia evidente de esta calificación es que el derecho del particular a disfrutar de un ambiente adecuado, al no ser fundamental, no goza de la tutela por vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y resulta excluido de la aplicación del procedimiento preferente y sumario recogido en la Ley 62/78, de 26 de diciembre, de Protección de los Derechos Fundamentales. En definitiva, según la Constitución, el derecho de toda persona a un medio ambiente de calidad no dispone de más vía específica de

acceso a los Tribunales que las que le reconozca la legislación ordinaria que lo desarrolle, según lo que dispone expresamente su propio artículo 53,3.

Por tanto, la posible tutela de los derechos ambientales se halla regulada en los ordenamientos civil, penal y contencioso-administrativo⁷⁶. No obstante, estas vías no ofrecen, de momento, dispositivos eficaces para la defensa colectiva de los intereses ambientales.

En cuanto a la vía civil, está claro que el reconocimiento de la accionabilidad de los particulares no plantea problemas en el caso de que las autoridades nacionales lesionen, con su acción u omisión, derechos que afecten a la esfera privada de unos determinados particulares, en ocasiones evaluables económicamente⁷⁷. No obstante, estos supuestos están muy lejos de satisfacer procesalmente las exigencias ambientales de las generaciones venideras.

Por su parte, cabe, desde luego, en determinados casos reclamar ante la vía contenciosa-administrativa determinados daños por emisiones contaminantes, pero esta estrategia tan sólo lejanamente se acompasa a los requerimientos para la defensa de intereses colectivos/ambientales. Tampoco resulta especialmente relevante, en este sentido, las facultades que conceden a los particulares algunas normas ambientales especiales para solicitar la apertura de un expediente en el caso de que la Administración responsable no cumpla con las disposiciones establecidas en las mismas. Respecto a este tipo de legitimidad, *Alonso García* considera que la negativa de la Administración a adoptar una medida de protección ambiental, pese a la existencia de un Ley que obligue a la Administración en tal sentido, no hace nacer una acción judicial a favor de los particulares a fin de que los tribunales nacionales --Contencioso-Administrativos--, le ordenen a la Administración responsable que dicte esa medida, ni mucho menos sustituir la acción de la Administración⁷⁸. Se trata de una mera denuncia o a lo más de una petición,

⁷⁶ LOPEZ ROSA, D., (1994), "Tratamiento jurídico de la protección de la atmósfera", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 81, pp 99-101.

⁷⁷ La acción popular no se permite en el ámbito civil, si bien caben otras vías para iniciar la acción judicial. Vide los artículos 7,2, 35 a 39, 509, 1093 del Código civil.

⁷⁸ Alonso García ilustra con algunos ejemplos sus afirmaciones. Así, resulta obvio que, aunque el artículo 16 del Reglamento de Contaminación Atmosférica establece que: "Cualquier persona, natural o jurídica, pública y privada, podrá dirigirse por escrito motivado al Alcalde, Gobernador Civil o Director General de Sanidad, expresando razonadamente la situación de contaminación y solicitando la tramitación del expediente para la declaración, si procede, de zona de atmósfera contaminada", la negativa de la Administración a emitir dicha declaración no hace nacer la acción judicial para que los Tribunales Contencioso-Administrativos puedan ordenar a la Administración su emisión, ni mucho menos proceder a declarar una zona contaminada sustituyendo a la acción de la Administración. Otro ejemplo mencionado por el autor es en relación al Real Decreto por el que se adopta la Directiva de calidad de las aguas destinadas al consumo humano. En el mismo, se establece un estándar de calidad, pero el mismo ¿da derecho a cualquier ciudadano que vaya a consumir ese agua a ejercer una acción ante los tribunales Contencioso-Administrativos para que éstos conviertan el mandato imperativo en realidad? En la tradición española, no caben este tipo de acciones, en parte porque el sistema remedial no es apto para atender a esas pretensiones, por lo que los tribunales no pueden convertir el supuesto

que tendría escasas probabilidades reales de conseguir alterar por la vía jurisdiccional los criterios de la Administración⁷⁹.

En el área penal, la acción popular cabe en determinados supuestos⁸⁰. Por otra parte, la nueva reforma del Código Penal⁸¹, dadas las crecientes necesidades de tutela en la sociedad, ha acogido nuevas figuras delictivas, regulando, así, por primera vez, los delitos sobre la ordenación del territorio, los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, y los relativos a la protección de la flora y fauna, imponiendo duras penas a las autoridades o funcionarios públicos que no cumplieran con sus obligaciones ambientales⁸².

Por tanto, salvo algún otro caso de acción popular⁸³, las dificultades de legitimación colectiva en la defensa de los intereses ambientales pueden resolverse basándose en una progresiva y a la vez prudente expansión jurisprudencial del concepto de interés legítimo, garantizado por nuestra Constitución en el artículo 24.

En este sentido, dado que los particulares tienen derecho a la tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus intereses legítimos, el Tribunal Constitucional español ha interpretado generosamente la noción de los “intereses legítimos”, dentro de los cuales este Tribunal ha incluido los intereses comunes –Sentencia del Tribunal Constitucional 62/1983–. Por tanto, pese a las carencias judiciales, las asociaciones e individuos implicados, han permanecido activos a fin de defender los intereses colectivos ambientales, aunque sus pretensiones, en muchos casos, no hayan sido estimadas.

Con todo, por otra parte, la defensa jurisdiccional de los intereses colectivos ha encontrado cobertura jurídica en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985. Esta Ley reconoce legitimación a ciertas asociaciones y grupos –como los ambientales– que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para la defensa y la protección de los intereses colectivos. Sin embargo, los desarrollos legislativos previstos en el artículo 7º, aún no se han producido, por lo que no se cuenta con colectivos expresamente legitimados para intervenir en la defensa de intereses difusos⁸⁴.

derecho de acción. ALONSO GARCIA, E. (1993), *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, vol. I, *Cuadernos de Estudios Europeos*, Civitas, Madrid, pp. 162-165.

⁷⁹ MARTÍN MATEO, R., (1991), *Los ordenamientos confluyentes*. En: *Tratado de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, p. 192.

⁸⁰ Vide los artículos 101 y 270 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

⁸¹ Modificado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre de 1995, B.O.E. núm. 281, de 24 de noviembre.

⁸² Vide el Título XVI, del Libro II, artículos 319 al 340 del nuevo Código penal.

⁸³ La acción popular más eficaz en materia ambiental que recoge el ordenamiento administrativo español respecto a la defensa de los intereses difusos es la que contempla la legislación urbanística, concretamente el artículo 235,1 de la Ley del Suelo, de 9 de abril de 1976.

⁸⁴ Vide GÓMEZ DE LIAÑO GONZÁLEZ, F., (1986), “La legitimación colectiva y el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”, *Justicia*, 3, pp. 555-576.

No obstante, este supuesto es el que más esperanzas conlleva; pues este artículo encaja de forma perfecta con la protección de los intereses difusos ambientales. Así, con este nuevo artículo los particulares, asociaciones o grupos, que tengan una constatación y seria finalidad proteccionista, reciben un respaldo formalizado que los legitima para acceder a la justicia en defensa de la conservación de la calidad ambiental.

En definitiva, concluyendo, puede afirmarse que sólo forzando el vigente ordenamiento jurídico español puede llegarse a admitir la existencia de una legitimación ambiental colectiva; la tutela de los intereses ambientales, indica *Martín Mateo*, requiere el desarrollo de las previsiones del artículo 7,3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial⁸⁵.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En el Derecho Internacional contemporáneo del medio ambiente ha irrumpido con fuerza la idea de que el medio ambiente debe preservarse y protegerse para las generaciones presentes y futuras. Esta idea apareció, en primer lugar, en diversos textos programáticos internacionales y se ha recibido también en varios tratados internacionales. Tan reiterada ha sido su positivización, sobre todo desde que se vinculó con la noción de desarrollo sostenible, que puede considerarse que ya se ha convertido en una nueva norma consuetudinaria internacional.

Sin embargo, la cristalización de esta nueva norma consuetudinaria no supone, por el momento, que las generaciones venideras hayan adquirido subjetividad internacional, ni siquiera de forma limitada en el Derecho Internacional del medio ambiente. En la configuración de esta norma consuetudinaria, las generaciones venideras no aparecen como titulares de ningún derecho subjetivo, individual o colectivo, que puedan hacer valer ante instancias internacionales de arreglo pacífico de controversias.

Todo lo más, las generaciones venideras aparecen como beneficiarias de la norma, es decir, como titulares de un interés que el Derecho debe tutelar. En consecuencia, si bien es cierto que el Derecho Internacional ha recibido la idea de la equidad intergeneracional, no se puede considerar, al menos desde una perspectiva jurídico-formal, que las generaciones venideras tengan derecho a un medio ambiente de calidad, que no disminuya sus posibilidades futuras de desarrollo económico. Es más correcto afirmar que la norma en cuestión lo que crea son deberes para las generaciones presentes de proteger y preservar el medio ambiente para el disfrute y uso de las generaciones venideras. Esta obligación, además, se imputa directamente a los Estados, sujetos consagrados del Derecho Internacional, quienes deben velar por un medio ambiente sano tanto para las generaciones presentes como para las futuras.

⁸⁵ MARTÍN MATEO, R., (1995), *El aporte interdisciplinar*. En: *Manual de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, pp. 84-85.

La nueva obligación internacional de los Estados de preservar el medio ambiente para el beneficio de las generaciones futuras, implica la obligación de las autoridades públicas de gestionar los recursos naturales nacionales de manera correcta, a fin de evitar, pese a los beneficios actuales, una daño ambiental a largo plazo. El interés de las generaciones futuras se basa, en definitiva, en el derecho de todo particular a disfrutar de un medio ambiente de cierta calidad.

En la sentencia del Tribunal Supremo de Filipinas, al no existir previamente una acción popular específicamente reconocida a los particulares o a las asociaciones para la defensa de los intereses de las generaciones futuras, lo que era una cuestión de principios ha pasado a ser una cuestión resuelta judicialmente. De manera que, sustancialmente, el contenido de la obligación de preservar el medio ambiente para el uso y el disfrute de las generaciones futuras ha sido complementado por los órganos judiciales. En la jurisprudencia filipina es la primera vez que se practica una interpretación tan amplia y extensa de este principio.

Si esta nueva tendencia se siguiera por los otros Estados y se reconociera este tipo de acción, los individuos y, en especial las O.N.G.s o asociaciones ecológicas, tendrían un papel fundamental en la defensa del medio ambiente controlando y limitando los abusos que cometiera la autoridad pública y, en definitiva, presionando a éstas al cumplimiento correcto de las normas ambientales. No obstante, la posibilidad de considerar legitimados procesalmente a los particulares ante los tribunales nacionales, en especial a las O.N.G.s, para la protección del paisaje o de la fauna autóctona, sigue siendo rechazada actualmente por la mayoría de los sistemas jurídicos de los Estados miembros de la Comunidad internacional. Si se piensa en España, la aplicación de esta doctrina supondría una auténtica revolución jurídica.

Esta ausencia de legitimidad procesal se justifica, en parte, porque el sistema remedial no es apto para atender a esas pretensiones, por lo que los tribunales no pueden convertir el supuesto derecho establecido en los textos legales en una acción específica concreta. En otros sistemas jurídicos, la falta de legitimidad de los particulares ante los problemas ambientales, se razona porque se instituye una autoridad especializada para atender a la defensa de los intereses generales o colectivos pese a la existencia de particulares y, en especial, de asociaciones, deseosas de asumir la defensa de los mismos.

Con todo, es evidente que la legitimación colectiva se presenta como la posibilidad proteccionista más útil, tanto para las presentes como para las futuras generaciones, teniendo en cuenta la complejidad técnica del sector ambiental por su naturaleza pluridisciplinar. Por tanto, en la tutela del ambiente, la defensa colectiva se constituye como el camino idóneo para resquebrajar definitivamente el marcado matiz individualista de la tradicional tutela procesal, otorgando a los intereses ambientales una más acertada concepción como intereses sociales, es decir, que a la vez son ajenos y propios, pero siempre comunes.

En definitiva, no basta que el Estado acoja los interés ambientales y, transformándolos en intereses públicos, se constituya como único gestor y garante de los mismos, sino que es indispensable articular un eficaz control social. En esta defensa colectiva, el interés de las generaciones futuras en disfrutar de un medio ambiente de calidad encontraría sus máximas potencialidades.