

El medio ambiente en la Constitución Española

Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

LA CLÁUSULA AMBIENTAL

La Constitución española de 1978 (artículo 45) fue una de las primeras del mundo en reflejar la preocupación social por la tutela del medio ambiente. Se siguió para ello el modelo de la Constitución portuguesa de 1976 (artículo 66), que fue el empleado por las asociaciones ecologistas en las presiones que ejercieron sobre los constituyentes de nuestro país.

El precepto español se encontraba ya en el anteproyecto de Constitución (artículo 38) y, después, en el proyecto que se aprobó por el Congreso de los Diputados (artículo 41). En todos los casos se regulaba la materia ordenándola en los tres párrafos característicos que nos han llegado: el primero, para establecer situaciones jurídicas subjetivas en relación con el medio ambiente; el segundo, para implicar a los poderes públicos en la acción protectora del medio ambiente; y el tercero, para reclamar sanciones contra los atentados ambientales. Así, en el artículo 45 de la versión definitiva de la Constitución se indica:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los re-

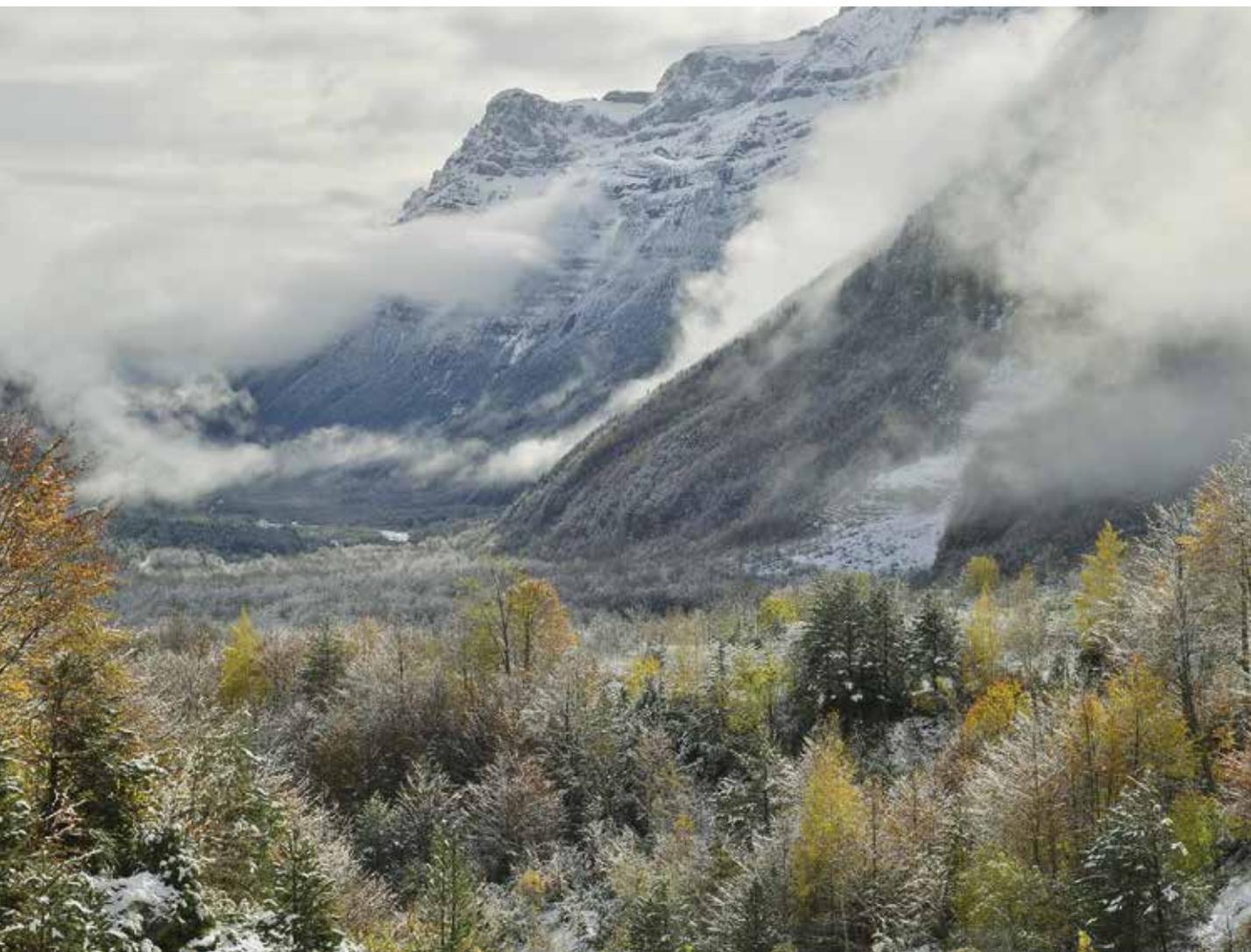
ursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”

Las interpretaciones producidas a lo largo del tiempo, hasta la actualidad, en relación con el precepto, ponen de relieve la continua ampliación de su significado.

EL PRINCIPIO ECONÓMICO-SOCIAL

En un primer momento, se destacó el valor normativo del artículo 45, incluido entre los “principios rectores de la política social y económica” (capítulo 3º del título I). Al tratar del significado de la protección del medio ambiente y de los restantes principios económico-sociales, los primeros comentaristas de la Constitución consideraron que se trataba de normas de acción dirigidas a los poderes públicos, principios que los poderes públicos debían promover, desarrollar, organizar, regular, como medio de llevar a la práctica una serie de dere-



chos y conquistas que iban más allá del puro ámbito de los intereses individuales. La tutela ejercida por los tribunales ordinarios no era la garantía arbitrada para hacer efectiva la vinculación de los poderes públicos a los principios económico-sociales, en contraste con los derechos subjetivos.

No obstante, prevaleció la consideración de dichos principios como normas jurídicas vinculantes. Así podía deducirse del artículo 53.3 de la Constitución, donde se establece que “el reconocimiento, el respeto y la protección” de los principios económico-sociales “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, aunque

“sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”. A pesar de que en ese precepto era clara la ausencia de un directo compromiso constitucional en la tutela judicial de los principios económico-sociales, del mismo no se derivaba la inexistencia de garantías que hicieran efectiva la vinculación a los principios económico-sociales de los poderes públicos. Se impedía su alegación ante la jurisdicción ordinaria, pero no ante el Tribunal Constitucional. En consecuencia, la garantía de la vinculación del poder legislativo y de los otros poderes públicos a la protección del medio ambiente, así como a los restantes principios económico-sociales, era asumida a

Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Foto: Álvaro López.

La Constitución española de 1978 (artículo 45) fue una de las primeras del mundo en reflejar la preocupación social por la tutela del medio ambiente. Se siguió para ello el modelo de la Constitución portuguesa de 1976

través de una posible declaración de inconstitucionalidad.

EL DERECHO COLECTIVO

En la línea tendente a afirmar contenidos efectivos del artículo 45 de la Constitución deben situarse los autores que, conectando con diversas declaraciones internacionales, propugnan su comprensión como un derecho colectivo de participación. El empleo de la terminología no siempre es coincidente, pues, a veces, se habla de derecho colectivo sin un significado técnico, a fin simplemente de agrupar una serie de aspiraciones de participación ciudadana en la gestación, aplicación y control de las políticas ambientales.

No obstante, la expresión derecho colectivo aparece usada preferentemente para aglutinar una serie de derechos subjetivos caracterizados por su contenido instrumental, procedimental o reaccional, con respecto a la actuación de los poderes públicos. Se trata de derechos subjetivos correspondientes primariamente a los individuos (y, por extensión, a los grupos), cuyo contenido, sin embargo, tiene un significado colectivo, al tener su fundamento en la solidaridad, como todos los llamados derechos de la tercera generación. El problema, bajo la óptica constitucional, estriba en que no todos los contenidos que se incluyen en el derecho colectivo al medio ambiente son susceptibles de ejercicio sin la intermediación del legislador. Eso origina que terminemos encontrándonos ante unas posturas parecidas a las de los autores que limi-

tan el significado del precepto a su valor como principio económico-social.

Una explicación alternativa del mecanismo de actuación del derecho colectivo al medio ambiente podría ser su configuración como un interés legítimo colectivo en la protección del medio ambiente. En efecto, dado que toda persona (y por extensión, los grupos) resulta afectada por las decisiones relativas al medio ambiente, no sería difícil concluir que tiene un interés en su preservación; interés cuyo carácter legítimo derivaría del artículo 45.1 de la Constitución. La adicional consideración del interés legítimo como colectivo derivaría, de nuevo, de su fundamento y significado solidarios.

Tres son los derechos o contenidos habitualmente identificados bajo el rótulo del derecho colectivo al medio ambiente: el derecho de acceso a la información ambiental, el llamado derecho de acceso a los recursos administrativos y jurisdiccionales contra las decisiones en materia ambiental y el derecho a la participación en las decisiones ambientales. Esos tres contenidos se han incluido, con posterioridad al texto constitucional, en el Convenio de Aarhus (1998), que es norma directamente aplicable en nuestro ordenamiento jurídico, habiendo sido, además, incorporada por la Ley 27/2006.

AFIRMACIÓN DEL DERECHO SUBJETIVO

En todo caso, desde las primeras interpretaciones, la doctrina había venido entendiendo que la vinculación de los poderes públicos a los principios rectores de la política social y económica no podía traducirse en la instrumentación de unos mecanismos de protección idénticos a los utilizados para los derechos subjetivos típicos. Este criterio deriva de la regla constitucional que limita la alegación de tales principios ante la jurisdicción ordinaria a “lo que dispongan las leyes que los desarrollen” (artículo 53.3 de la Constitución); de manera que, sin previsión legal de desarrollo, no cabría la alegación jurisdiccional de los mismos. Ello no dejaba de



La generalmente ponderada visión antropocéntrica del medio ambiente en el texto constitucional supone la comprensión de la necesidad de que los elementos ambientales sean explotados, aunque conforme a los principios de "utilización racional de todos los recursos naturales". Foto: Álvaro López.

suscitar inconvenientes, al contrastar con la explícita caracterización constitucional, en el capítulo de principios económico-sociales, de los “derechos” a la salud (artículo 43), a la cultura (artículo 44), al medio ambiente (artículo 45) y a la vivienda (artículo 47).

Posteriormente, sin embargo, diversos autores han propugnado el reconocimiento en el artículo 45 de la Constitución de un verdadero derecho público subjetivo no fundamental al disfrute de un medio ambiente adecuado, distinguiendo ese derecho subjetivo del principio rector de protección del medio ambiente también incluido en el citado precepto constitucional. Esas opiniones doctrinales, llenas de riqueza argumental, cuajadas de datos, conllevan, no obstante, una fuerte carga polémica. Por eso, frente a las mismas no ha dejado de manifestarse el criterio de la estricta aplicación del artículo 53.3 de la Constitución, entendiendo que en el mismo se prohíbe la tutela directa por los tribunales ordinarios de los principios económico-sociales.

Ciertamente, el artículo 53.3 de la Constitución no permite la directa consideración como derechos subjetivos de los principios económico-sociales recogidos en el capítulo 3º del título I del texto fundamental. Pero no hay ninguna razón concluyente para entender que en esa ubicación constitucional únicamente se contienen principios económico-sociales. Cabe comparar el supuesto con el de la sección 1ª del capítulo 2º del título I de la Constitución, entre cuyos contenidos pacíficamente reconoce la doctrina principios que no pueden ser considerados derechos fundamentales ni libertades públicas y que, en consecuencia, no gozan de los efectos establecidos en el artículo 53.1 y 2 (reserva material de ley, garantía del contenido esencial y protección mediante recurso de amparo). De la misma manera, por tanto, que excluimos de las garantías constitucionales de los derechos fundamentales los principios recogidos conjuntamente en la Constitución (en la sección 1ª del capítulo 2º del título I), habrá que excluir también, de las limitaciones constitucionales de los principios económico-sociales, los dere-



chos asimismo recogidos conjuntamente en la propia Constitución (en el capítulo 3º del título I). El artículo 53.3 de la Constitución únicamente se refiere a “los principios reconocidos en el capítulo 3º”, sin comprender, por tanto, los derechos reconocidos en el mismo capítulo.

Cada vez parecen existir menos razones para no concordar con quienes propugnan que el artículo 45 de la Constitución, al establecer que “todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”, se traduce precisamente en lo que dice y no en otra cosa. La fuerza de las palabras utilizadas en el precepto, por lo que ellas mis-



mas significan, junto con la fuerza de la conciencia social sobre la necesidad de compromisos ambientales en el texto fundamental, son elementos que justifican interpretar que la palabra “derecho” equivale, como es habitual en el lenguaje jurídico, a derecho subjetivo, esto es, a una situación de poder individual susceptible de tutela judicial.

La interpretación que aquí se propone evita la inaplicación que, en otro caso, sufriría el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de “derechos e intereses legítimos” reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución. Ese derecho fundamental exige la tutela judicial de todos

los derechos, sin excepción, razón que impide considerar que los derechos proclamados expresamente en la misma Constitución, como el derecho al medio ambiente, puedan carecer dicha tutela judicial.

El artículo 45 de la Constitución reconoce, pues, un derecho subjetivo al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Y al propio tiempo, un “deber de conservarlo”. Con lo cual, las dos vertientes, activa y pasiva, de las normas jurídicas de relación entre sujetos quedan perfectamente expresadas: la conservación del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona es un dere-

Sólo la casuística judicial permitirá determinar los niveles de calidad ambiental considerados constitucionalmente “adecuados”.
Foto: Álvaro López.

El artículo 45 de la Constitución reconoce un derecho subjetivo al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Y al propio tiempo, un “deber de conservarlo”

cho y un deber en el ordenamiento constitucional español. Por tanto, si alguien lesiona el derecho de otro al medio ambiente adecuado, incumpliendo el deber de conservarlo, el segundo tendrá acción judicial, según los casos, para evitar la lesión, ante el peligro de su producción (principio de prevención), o para suprimirla, si ya se ha consumado (principio de corrección), comprendiendo incluso la reparación de los daños causados (principio de responsabilidad).

Ese sencillo esquema, típico de los derechos subjetivos, quizá no pudo ser percibido inmediatamente, tras la aprobación del texto fundamental de 1978, por la incidencia de una cierta obsesión en implicar en todos los contenidos del derecho al medio ambiente a los poderes públicos, para que legislen y sobre todo para que realicen prestaciones con el objetivo de asegurar el medio ambiente adecuado. La intervención de los poderes públicos será necesaria, sin duda, para obtener todas las consecuencias derivadas de configurar la protección del medio ambiente como principio constitucional que rige las políticas públicas. Sin embargo, no son esos aspectos los garantizados preferentemente por el derecho constitucional al medio ambiente, cuyo sujeto pasivo es quien contamina o produce cualquier lesión del derecho, aunque, ciertamente, la infracción del deber constitucional de conservación del medio ambiente puede proceder de la Administración. El derecho al medio ambiente es un derecho de goce, un derecho “a disfrutar”, según establece el artículo 45.1 de la Constitución, no a disponer del medio ambiente.

OBJETO DEL DERECHO SUBJETIVO

En todo caso, la indeterminación del objeto plantea dudas sobre cuál sea el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. En la doctrina cabe identificar dos tipos de respuestas generales.

Para algunos autores, la referencia constitucional al medio ambiente adecuado contiene una remisión al legislador, de manera que los contenidos del medio ambiente objeto de la protección constitucional serán los establecidos por la legislación. Para otros autores, en cambio, es posible establecer un concepto sustantivo del medio ambiente adecuado, que podría identificarse con el “círculo vital” del individuo o con la posibilidad de un “desarrollo libre de enfermedades”.

El inconveniente que pudiera encontrarse en las anteriores caracterizaciones reside en que ninguna de ellas permite conceder un lugar propio para el derecho subjetivo al medio ambiente reconocido en la Constitución. Si el medio ambiente objeto del derecho es el que resulte del respeto a lo establecido por la legislación, en realidad, lo que tenemos es una acción pública. Por otra parte, si el medio ambiente adecuado ha de identificarse con el “círculo vital” o con el “desarrollo libre de enfermedades” u otras fórmulas parecidas, el derecho subjetivo vendría a coincidir con los contenidos ambientales de los derechos fundamentales.

En la búsqueda de un ámbito propio para la aplicación del derecho subjetivo al medio ambiente reconocido en el artículo 45.1 de la Constitución, no parece, sin embargo, posible definir anticipadamente qué sea el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Se trata de un concepto jurídico indeterminado, apropiado para desenvolverse en su concreta aplicación. Es decir, sólo la casuística judicial permitirá determinar los niveles de calidad ambiental considerados constitucionalmente “adecuados”. Aunque debe quedar claro que remitir a la casuística no significa abdicar de los planteamientos técnicos, para adentrarse en una suerte de ámbito dejado a la libre deci-



sión del juez. El caso concreto es la única vía de fijar el alcance del concepto jurídico indeterminado, en la medida en que sólo entonces será posible desarrollar la actividad técnica que acredite si los hechos analizados alteran o no el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Actividad técnica que no podrá menos de estar constantemente penetrada por los niveles de sensibilidad social ante los problemas ambientales.

Al final, en los casos reales, todo puede consistir en un problema de límites. El derecho al medio ambiente, como todo derecho, es ciertamente susceptible de límites, por la incidencia de otros derechos o de intereses generales. La misma calificación constitucional del medio ambiente como “adecuado para el desarrollo de

la persona” hace referencia a tales límites. En ese sentido, la generalmente ponderada visión antropocéntrica del medio ambiente en el texto constitucional supone la comprensión de la necesidad de que los elementos ambientales sean explotados, aunque conforme a los principios de “utilización racional de todos los recursos naturales” y de “indispensable solidaridad colectiva” (artículo 45.2 de la Constitución). El justo equilibrio entre protección del medio ambiente y desarrollo económico es, en términos generales, el criterio que permite determinar qué se considera un medio ambiente “adecuado”. Tal es la idea expresada en el concepto de “desarrollo sostenible”, definido como aquel que “satisface las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones para satisfacer las propias”. ❁

Foto: Álvaro López.