

La formación del ordenamiento ambiental

Fernando López Ramón

Fotos: Álvaro López

LA TOMA DE CONCIENCIA

La década iniciada en 1970 contempló la toma de conciencia generalizada sobre el problema ecológico, debido tanto a la advertencia de los graves deterioros ambientales que se estaban produciendo, cuanto al influjo de una poderosa corriente de opinión internacional.

Los nuevos planteamientos se advirtieron paulatinamente en la legislación y en las estructuras administrativas. Conocido es en tal sentido, dentro de la experiencia española, el preámbulo de la Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico de 1972, con sus referencias a los variados aspectos de la política de medio ambiente y a la impotencia de la propia norma para hacer frente a todos ellos. En el ámbito organizativo, cabe destacar la creación de la Dirección General del Medio Ambiente (1973).

No se olvide que el final de la década llegó junto con la inclusión de un precepto dedicado al medio ambiente en la Constitución (1978); elemento que había de tener importantes consecuencias en el plano de la consolidación del Derecho Ambiental español.

Posteriormente se generalizó el cambio de perspectiva. Dos hechos ligados a la distribución territorial del poder público cobran

singular importancia para explicar el alcance de las modificaciones experimentadas. Por una parte, la aplicación de la política ambiental europea, como consecuencia del ingreso de España en la Comunidad Europea (1986), y por otra parte, la asunción de amplias competencias ambientales por las comunidades autónomas.

La política ambiental de la Comunidad Europea introdujo aire fresco, mecanismos renovadores, en las anquilosadas posturas sobre el medio ambiente de nuestras regulaciones tradicionales, obligando a actuar a las administraciones públicas españolas en términos más efectivos. El impacto del Derecho derivado europeo se dejó sentir en la regulación de todos los elementos ambientales: aguas, residuos, evaluación ambiental, costas, espacios naturales, delito ecológico...

Las comunidades autónomas emprendieron con entusiasmo la tarea de infiltrar también nuevos elementos de progreso social en relación con el medio ambiente. Desde las novedades organizativas (las agencias y los departamentos de medio ambiente), hasta la amplitud de algunos sectores ambientales, especialmente de los relacionados con la protección de espacios naturales.

En definitiva, aun siendo plenamente consciente de que el ordenamiento jurídico no se limita



a las normas y, además, de que no basta con aprobar normas para cambiar la realidad, desde la etapa iniciada en 1978 hay indicios de cambios profundos en la reacción del Derecho frente a la problemática ambiental.

LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL

En la génesis y consolidación de las políticas ambientales corresponde un relevante papel al Derecho Internacional, en cuyo seno se ha consolidado la idea de que el medio ambiente constituye un patrimonio o una tarea común de la humanidad. Las grandes conferencias mundiales en la materia (Estocolmo, 1972; Río, 1992; Johannesburgo, 2002; Río+20, 2012), a pesar de la falta de carácter vinculante de los documentos aprobados en las mis-

mas, han servido para potenciar la implantación y el desarrollo de las políticas ambientales en todo el planeta. Al mismo tiempo, han proporcionado cobertura para la suscripción de un relevante conjunto de tratados internacionales multilaterales característicos del moderno Derecho Ambiental. En su aplicación, llegan a definirse estándares mundiales de protección de diferentes recursos naturales, previéndose diversos mecanismos tendentes a asegurar la ejecución por los estados de los correspondientes compromisos.

Los logros alcanzados empiezan a ser significativos, aunque destacan poderosamente las lagunas en determinados sectores. Así, conocido es el fracaso de los intentos de comprometer a Estados Unidos y otros países avanzados en la limitación de emisiones de anhídrido carbó-

En la doctrina española, el concepto restringido de medio ambiente, se sostuvo inicialmente postulando la reducción del medio ambiente como objeto del Derecho a los elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas, es decir, el agua y el aire.

La política ambiental de la Comunidad Europea introdujo aire fresco, mecanismos renovadores, en las anquilosadas posturas sobre el medio ambiente de nuestras regulaciones tradicionales, obligando a actuar a las administraciones públicas españolas en términos más efectivos. El impacto del Derecho derivado europeo se dejó sentir en la regulación de todos los elementos ambientales: aguas, residuos, evaluación ambiental, costas, espacios naturales, delito ecológico...

nico, tal y como se estableció en el Protocolo de Kioto (1997), cuya parcial entrada en vigor se demoró hasta el año 2005, asumiéndose los primeros compromisos de reducción de emisiones por algunos estados para el período 2008-2012. Sólo tras la Conferencia de París (2015) ha sido posible encontrar una fórmula que permita la continuidad y la relativa ampliación de su alcance.

En todo caso, cabe constatar que, en la actualidad, los compromisos internacionales ambientales asumen una posición predominante en los estados democráticos. Los tratados internacionales constituyen elemento imprescindible en la exposición de las fuentes de los diferentes sectores ambientales. Se ha cumplido, así, un importante proceso de incorporación del Derecho Internacional Ambiental a las políticas ambientales estatales, incluyendo en esta expresión tanto las procedentes de los propios estados como las establecidas por otros entes territoriales.

LA CONSOLIDACIÓN

El medio ambiente es ya objeto de atención jurídica bajo la óptica de su protección en todos los ordenamientos jurídicos territoriales (internacional, europeo, estatales, autonómicos y locales). La protección del medio ambiente se configura como una función pública, para cuya exacta comprensión conviene reflexionar sobre el alcance que cabe otorgar a los elementos conceptuales implicados: el medio ambiente, su protección y el contenido de la específica función de protección ambiental.

Interesantes problemas jurídicos suscita el amplio significado de lo que en inglés se denomina *environment*, en francés *environnement*, en alemán *umwelt*, en italiano y en portugués *ambiente* y en español *medio ambiente*. Denominaciones que sirven para designar, en los diferentes idiomas, el “conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos” y por extensión el “conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas, sociales, etc., que rodean a las personas”.

Tan extensa definición coincide con el sentido de la expresión en diversos documentos internacionales y en algunos tratamientos administrativos y doctrinales, que identifican el medio ambiente con un objeto amplísimo, equivalente al conjunto de elementos físicos, psíquicos y sociales que condicionan la vida del ser humano.

Parece lógico que la reacción frente a ese concepto omnicomprendivo del medio ambiente haya provenido de los estudios jurídicos. Si el medio ambiente como objeto del Derecho comprende todo, el concepto no resulta de ninguna utilidad. Cuando se pretende definir un objeto para regularlo, encauzarlo, modificarlo, en atención a determinadas finalidades, por los medios pacificadores del Derecho, de poco parece servir un concepto tan amplio.

En la doctrina española, el concepto restringido de medio ambiente, excluyendo del mismo



la protección de la naturaleza (espacios naturales, flora y fauna), se sostuvo inicialmente postulando la reducción del medio ambiente como objeto del Derecho a los elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas, es decir, el agua y el aire, vehículos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del ser humano sobre la tierra. El objeto del Derecho Ambiental consistiría en controlar las perturbaciones que en el medio ambiente producen las contaminaciones efectuadas por la descarga de desechos, residuos y materiales sin valor económico para el sujeto que se desprende de ellos y que se eliminan a costa de la colectividad al amparo de un defectuoso sistema de formación de precios. Sin embargo, las pautas generalizadas en nuestra doctrina y jurisprudencia incluyen en el concepto jurídico de medio ambiente el régimen de protección de los seres vivos (fauna y flora) y de sus hábitats.

No obstante, el problema quizá merezca un enfoque diferente, pues es posible que concepciones amplias y restrictivas sobre el medio ambiente reflejen elementos de la realidad que merezca la pena tener en cuenta desde una perspectiva jurídica.

Ante todo, parece necesario descartar que una política ambiental, traducida en normas jurídicas y en actuaciones administrativas, junto a otros aspectos, pueda referirse a todos los elementos que condicionan la vida del ser humano. Con un solo impulso organizativo, con unos medios limitados, sería imposible mantener la calidad de un medio ambiente identificado como el conjunto constituido por los medios y las condiciones de vida.

Sin embargo, alguna virtualidad cabe conceder a la concepción amplia o expansiva del medio ambiente. Esa posición está reflejando

Conocido es el fracaso de los intentos de comprometer a Estados Unidos y otros países avanzados en la limitación de emisiones de anhídrido carbónico, tal y como se estableció en el Protocolo de Kioto.

la condición propia del hombre en el universo, a la que nada resulta ajeno, y puede llevarnos a configurar la protección del medio ambiente, desde el punto de vista jurídico, como una finalidad, como un gran objetivo del ordenamiento aplicable a todas las políticas públicas. Así se expresa en el llamado principio de integración ambiental, conforme al cual no se debería tratar de englobar las diferentes políticas públicas en una sola política ambiental, sino de imprimir un impulso protector del medio ambiente en todos los sectores y líneas de acción pública. Junto a ese objetivo general, habría que situar la política específica del medio ambiente, la política sectorial del medio ambiente.

La distinción exigida por ese principio de integración se encuentra claramente establecida en el art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, donde la específica política de medio ambiente se diferencia de la vinculación ambiental que afecta a las restantes políticas comunitarias:

“Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

Ahora bien, política específica y principio general deben ser aplicados a un objeto concreto de la realidad, el medio ambiente, que parece necesario identificar con los recursos naturales. No solo con el agua y el aire, sino también con la flora, la fauna, el suelo y la gea (el suelo es el elemento orgánico que permite la existencia de la fauna y de la flora; la gea se integra por los elementos inorgánicos de la tierra). Otras posturas más reductoras parecerían difícilmente compatibles con la literalidad del art. 45.2 de la Constitución española, que recoge una difundida fórmula internacional y comparada al establecer que *“los poderes públicos velarán por la utilización racional de **todos** los recursos naturales, con el fin de... defender y restaurar el medio ambiente”*. La defensa del medio ambiente se identifica

con la protección de los recursos naturales. El medio ambiente como objeto del Derecho es una expresión que refiere sintéticamente todas las combinaciones posibles de los recursos naturales.

En definitiva, la protección del medio ambiente debe configurarse como la protección de los recursos naturales, con dos grandes contenidos: uno general, que afecta a todas las políticas públicas, exigiendo que éstas tengan en cuenta la situación de los recursos naturales afectados; otro específico, que se ocupa de velar directa y sectorialmente por la utilización racional de los recursos naturales.

La identificación del contenido de la específica función protectora del medio ambiente requiere hacer referencia a los dos grandes sectores de actuación que integran dicha función pública: la lucha contra las contaminaciones y la protección de la naturaleza.

El régimen de las contaminaciones constituye para algunos autores la auténtica función de protección ambiental, centrada en la ordenación de las conductas que pueden alterar la calidad del aire, del agua y del suelo y afectar directamente a la salud humana. El sector de protección de la naturaleza perseguiría, en cambio, la directa protección de los recursos naturales, al margen de directas consideraciones antropocéntricas.

El origen de la distinción entre los dos ámbitos de actuación probablemente deriva del protagonismo correspondiente en la mayor parte de los estados, al menos hasta época reciente, a dos organizaciones administrativas: la sanitaria y la forestal. Por una parte, en los órganos sanitarios se concentró un importante conjunto de competencias de control de las contaminaciones que pudieran resultar perjudiciales para la salud humana. Por otra parte, a los órganos forestales se atribuyeron competencias de ordenación y gestión de montes, caza, pesca fluvial, parques nacionales... En todo caso, la opinión mayoritaria se inclina por el estudio conjunto de ambos sectores.



LOS PRINCIPIOS AMBIENTALES

El Acta Única Europea (1986) introdujo en el Tratado CEE un conjunto de normas relativas al medio ambiente, obedeciendo a la necesidad de “constitucionalizar” la materia. Posteriormente, el Tratado de la Unión Europea (1992) aportó algunos cambios en la redacción de los preceptos, agrupados ahora en los arts. 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la UE. También se han incluido referencias expresas al medio ambiente entre los objetivos y acciones generales de la Unión (art. 11 Tratado Funcionamiento UE). De manera que la política ambiental europea constituye ya una línea de actuación plenamente consolidada bajo la óptica jurídica.

Tres son los grandes contenidos del Tratado de Funcionamiento UE en relación con el medio ambiente: establecimiento de principios, distribución de competencias y procedimientos de actuación. Aquí referiremos exclusivamente los principios ambientales de la Unión Europea, entendidos como fundamento del Derecho Ambiental.

La lista de los principios vertebradores de la política ambiental comunitaria está en el art. 191 Tratado Funcionamiento UE. En todos los casos, bajo la óptica jurídica, nos encontramos ante principios generales. Principios generales del Derecho que cumplen las mismas funciones en materia ambiental que en cualesquiera otros ámbitos. Por una parte, en la tarea de aplicación del Derecho, los princi-

Las pautas generalizadas en nuestra doctrina y jurisprudencia incluyen en el concepto jurídico de medio ambiente el régimen de protección de los seres vivos (fauna y flora) y de sus hábitats.

pios deben ser usados como elementos hermenéuticos de las normas, imponiendo una interpretación de éstas acorde con los mismos principios. Por otra parte, deben emplearse como elementos integradores de las lagunas normativas, permitiendo dar una solución a los problemas que exigen una respuesta jurídica.

Los principios jurídico-ambientales no resultan pues de naturaleza diferente a los restantes principios generales del Derecho. Presentan, así, los conocidos problemas de posible indeterminación de sus contenidos y de necesidad de compaginación entre contenidos que pueden resultar parcialmente contradictorios. No hay ninguna originalidad en tales problemas, salvada la novedad de su planteamiento en relación con el medio ambiente. Al hilo de los casos requeridos de la aplicación de principios, cabrá especificar sus contenidos y resolver los enfrentamientos con otros principios.

Los principios incluidos en el Tratado forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión Europea y también de los ordenamientos jurídicos de los estados miembros, que han incorporado los contenidos del Tratado por su misma ratificación y publicación.

En el Tratado se utilizan diversas expresiones para referirse a los principios jurídico-ambientales, siendo la primera de ellas la de “objetivos”. La idea subyacente a la denominación parece ser la de estimar que hay unas metas a alcanzar. Metas generales, por una parte, comunes a todas las políticas ambientales de los ordenamientos primarios (internacional, europeo, estatales); de ahí que se establezca que la política ambiental de la Unión “contribuirá” a la obtención de una serie de “objetivos” (art. 191.1). Metas específicas, por otra parte, propias de la política ambiental de la UE (art. 191.2). Sin embargo, no se trata sólo de metas a alcanzar. Los objetivos vertebran continuamente la política ambiental comunitaria, configurándose como auténticos principios generales.

Así, cuando se establece que uno de los objetivos en cuestión será “la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente”, parece que se está imponiendo el diseño de una política ambiental activa, que se traduzca en medidas de congelación del estado de concretos elementos ambientales (“conservación”), en actuaciones sobre aspectos ajenos al propio elemento ambiental (“protección”), así como en acciones de recuperación de elementos ambientales degradados (“mejora”). Por más generales que resulten los contenidos de ese principio de política ambiental activa, el método jurídico permitirá su aplicación judicial a los casos concretos, lo cual constituye una garantía de su efectiva aplicación por todos los poderes públicos.

Otros principios caracterizados como objetivos generales serían la prevalencia de la salud de las personas, la utilización racional y prudente de los recursos naturales y el fomento de la intervención internacional para los problemas ambientales de ámbito supranacional. Como objetivo específico, se recoge el principio del “nivel de protección elevado”, que supone un fuerte compromiso para las concretas decisiones ambientales, aunque la misma norma ha procurado evitar una aplicación mecánica de dicho principio, al matizar que debe tenerse presente “la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión”.

La denominación directa de “principios” se utiliza para los de prevención, corrección y “quien contamina paga” (art. 191.2), que constituyen la secuencia de actuaciones exigidas por los problemas ambientales. Primero, evitar la generación de contaminaciones o molestias (prevención); segundo, eliminar o disminuir las contaminaciones o molestias que no hayan podido ser evitadas (corrección); por último, atribuir los costes de prevención y corrección de los inconvenientes ambientales al autor de los mismos (“quien contamina paga”). Secuencia cuya completa visión requeriría añadir las medidas de intervención pública, cuyos costes pueden llegar a ser asumidos por la UE cuan-



do resulten “desproporcionados” para los Estados (art. 192.5).

El *principio de prevención* suele tratarse junto con el *corrección*, entendiéndose que ambos imponen intervenir en la fuente antes de que se genere la contaminación o el problema ambiental de que se trate. De esa manera se evitan daños irreversibles o costes de reparación prohibitivos. Suele situarse su origen en el caso Trail (1940), donde el tribunal arbitral estableció que el principio internacional de utilización no dañosa del territorio nacional implicaba la obligación de una debida diligencia para prevenir la contaminación transfronteriza. Manifestaciones del principio se advierten en las actividades de reglamentación, evaluación y autorización de actividades potencialmente peligrosas para el medio ambiente, así como en los mecanismos de imposición de

las mejores técnicas disponibles, normalización y homologación de productos, y actividades de vigilancia y supervisión ambiental.

El *principio quien contamina paga* implica que los gastos de prevención, reducción y lucha contra la contaminación (o cualquier problema ambiental) deben ser soportados por el contaminador. En ningún caso ha de interpretarse como el reconocimiento de un supuesto derecho a contaminar, sino antes bien como un principio económico encaminado a la internalización de los costes de la contaminación que habrían de incorporarse al precio final de los productos. Una de las aplicaciones del principio puede encontrarse en la fiscalidad ambiental: tasas por las molestias sonoras de aeropuertos, la generación de residuos, el uso de aceites minerales y sintéticos...

El objeto del Derecho Ambiental consistiría en controlar las perturbaciones que en el medio ambiente producen las contaminaciones efectuadas por la descarga de desechos, residuos y materiales sin valor económico para el sujeto.

Más principios se encuentran directamente recogidos en el Tratado, sin ninguna denominación previa. Así sucede con el anteriormente mencionado principio de integración ambiental de todas las políticas (art. 11). Lo mismo ocurre con los principios de vinculación a los conocimientos científicos y técnicos, de diversidad territorial, de evaluación y de solidaridad económica y territorial, recogidos todos como elementos que la Unión debe asumir “*en la elaboración de su política en el área del medio ambiente*” (art. 191.3). El principio de cooperación internacional recibe una atención específica (art. 191.4).

Al margen de las previsiones del Tratado Funcionamiento UE, con fundamento en diversos tratados y declaraciones internacionales, así como en leyes estatales, aunque también acompañado de hondas polémicas, se plantea el *principio de precaución*. Conforme al mismo, la eventualidad de un daño ambiental grave e irreversible exige, aun en ausencia de certidumbre científica sobre los riesgos, la adopción de procedimientos de evaluación de estos y de medidas provisionales y proporcionales al daño configurado. El principio es hecho valer en relación con supuestos determinantes de controversias científicas, como pueden ser las que rodean a la energía nuclear, los organismos genéticamente modificados y la biotecnología en general. Se trata de un principio de carácter anticipativo, que conduce a tener en cuenta la incertidumbre científica adoptando medidas cautelares mientras se desarrollan activamente las investigaciones que puedan acabar con las dudas.

Es también objeto de discusión la identificación del *principio de no regresión ambiental* frente a los cambios normativos, que se defiende con apoyo en los objetivos de resultado que caracterizan al Derecho Ambiental. A primera vista parece oponerse a la proscripción de leyes perpetuas que en los mismos albores del constitucionalismo proclamó la francesa Declaración de Derechos de 1793 (artículo 28: “una generación no puede comprometer con sus leyes a generaciones futuras”). Pero,



El impacto del Derecho derivado europeo se dejó sentir en la regulación de todos los elementos ambientales: aguas, residuos, evaluación ambiental, costas, espacios naturales, delito ecológico...

en realidad, el principio de no regresión ambiental es una adaptación a las circunstancias contemporáneas de la idea del progreso humano que está detrás de la declaración revolucionaria.

El *principio del desarrollo sostenible* es la fórmula que rápidamente se ha extendido para



expresar sintéticamente el conjunto de los principios ambientales, las funciones públicas de tutela ambiental y aun los nuevos derechos ambientales a los que enseguida vamos a hacer referencia. Consagrado en el Informe Brundtland (1987) como el desarrollo que atiende a las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capa-

cidad de las generaciones futuras de atender a las suyas, ha experimentado una rápida difusión internacional y nacional. A partir de tan esencial principio, que conlleva un cambio radical en el uso de las cosas comunes, se podría incluso identificar el nuevo modelo del Estado ecológico, ambiental o sostenible.



LOS DERECHOS AL MEDIO AMBIENTE

La posible identificación de derechos en relación con el medio ambiente es cuestión del máximo interés. En todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural, el reconocimiento de los mismos ha sido una vía eficaz de potenciación de las finalidades de in-

terés general. Lo mismo cabe esperar sobre el medio ambiente.

La primera referencia que puede encontrarse en un tratado internacional, conectando explícitamente los derechos humanos con el medio ambiente, se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 1966), que incluye “el mejo-



Parque
Nacional de
Guadarrama.

ramiento en todos sus aspectos del medio ambiente” entre las medidas necesarias para asegurar la plena efectividad del “derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” (art. 12.2.b).

Sin embargo, la más conocida mención internacional del derecho al medio ambiente corresponde, en el marco de la Conferencia de las

Naciones Unidas sobre el Medio Humano, a la Declaración de Estocolmo (1972):

“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y a adecuadas condiciones de vida, en un medio ambiente de calidad, que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el

Consagrado en el Informe Brundtland (1987) el desarrollo sostenible, que atiende a las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de atender a las suyas, ha experimentado una rápida difusión internacional y nacional. A partir de tan esencial principio, que conlleva un cambio radical en el uso de las cosas comunes, se podría incluso identificar el nuevo modelo del Estado ecológico, ambiental o sostenible

medio ambiente para las presentes y las futuras generaciones” (principio 1).

A partir de entonces, otros documentos internacionales han realizado declaraciones similares o complementarias, generalmente en textos carentes de fuerza obligatoria. Sin embargo, el movimiento de ideas impulsado por la Conferencia de Estocolmo determinó que los derechos relacionados con el medio ambiente accedieran al constitucionalismo democrático. Siguiendo el precedente portugués, la Constitución de España de 1978 proclamó que *“todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”* (art. 45.1). Muchos otros textos constitucionales han seguido esos planteamientos, habiéndose llegado a aprobar en Francia una completa Carta Constitucional del Medio Ambiente (2005).

Derecho fundamental. Gran importancia ha tenido la posibilidad de instrumentar derechos fundamentales clásicos para la protección del

medio ambiente. Tal ha sido el planteamiento seguido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, particularmente en una serie de casos relativos al contenido ambiental del derecho a la intimidad domiciliaria en aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Roma, 1950). Los ruidos producidos en algún aeropuerto británico o en un campo de tiro alemán, pero especialmente los olores nauseabundos provocados por cierta instalación depuradora de agua en España, constituyeron los eventos determinantes de una interesante postura jurisprudencial en la aplicación del Convenio Europeo.

El caso *López Ostra* (STEDH de 9 diciembre 1994) supuso la confirmación efectiva del principio que permite vincular la protección del medio ambiente al contenido de los derechos fundamentales. Siguiendo doctrina ya formulada anteriormente, se otorga al Estado *“un cierto margen de apreciación”* de las circunstancias de interés público concurrentes, pero los datos del caso llevan al TEDH a estimar que la invasión de la vivienda por olores, ruidos y humos persistentes durante años, sin que las autoridades adoptasen medidas efectivas, había supuesto la violación del derecho al respeto del domicilio y de la vida privada y familiar.

La doctrina tiene una tremenda fuerza expansiva, contemplada como un principio para la aplicación del Derecho, un principio que permite vincular la protección del medio ambiente al contenido de todos los derechos fundamentales, no sólo del derecho a la intimidad domiciliaria. El completo catálogo de derechos fundamentales se convierte en una pluralidad de posibles vías de protección ambiental.

Por otra parte, también es preciso contar con el incremento de la sensibilidad social sobre los niveles de calidad ambiental. La gravedad de los atentados ambientales, para merecer su protección como exigencia de ciertos derechos fundamentales, está llamada a ir disminuyendo a la par que se difunda la educación ambiental. De manera que cabe imaginar el ejercicio de acciones para la tutela del derecho a la vida amenazado por los *“riesgos mayores”* de una in-

dustria, o exigiendo que la libertad de circulación conlleve el derecho al disfrute no lucrativo de la naturaleza, etc.

Derecho subjetivo. Junto a los contenidos ambientales de los derechos fundamentales, es preciso plantearse la existencia de un específico derecho subjetivo al medio ambiente y, además, las características de tal derecho en el ordenamiento constitucional español.

Cada vez hay menos razones para no concordar con quienes propugnan que el art. 45.1 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 mismas 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.

Tradicionalmente, sin embargo, ha venido negándose la existencia de un derecho subjetivo al medio ambiente. Todo el contenido del capítulo 3º del título I de la Constitución, donde se incluye el art. 45, habría de interpretarse como un conjunto de normas de acción dirigidas a los poderes públicos. Principios cuyo *“reconocimiento, respeto y protección.. informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”*, pero con exclusión en todo caso de la tutela judicial, puesto que *“sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”* (art. 53.3 Constitución).

Derecho colectivo. Al margen de su significado típico como derecho subjetivo, el derecho al medio ambiente es considerado, en diversas declaraciones internacionales y planteamientos doctrinales, como un derecho colectivo. Tal expresión puede aglutinar una serie de derechos subjetivos caracterizados por su contenido ins-

El movimiento de ideas impulsado por la Conferencia de Estocolmo determinó que los derechos relacionados con el medio ambiente accedieran al constitucionalismo democrático. Siguiendo el precedente portugués, la Constitución de España de 1978 proclamó que *“todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”* (art. 45.1). Muchos otros textos constitucionales han seguido esos planteamientos, habiéndose llegado a aprobar en Francia una completa Carta Constitucional del Medio Ambiente (2005)

trumental, procedimental, *“reaccional”* a veces, 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 derechos de la tercera generación.

En el importante Convenio de Aarhus (1998), incorporado a España por Ley 27/2006, tres son los derechos o contenidos procedimentales habitualmente identificados bajo el rótulo del derecho colectivo al medio ambiente: el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho de participación en las decisiones ambientales y el llamado derecho de acceso a los recursos administrativos y jurisdiccionales contra las decisiones ambientales. ❀