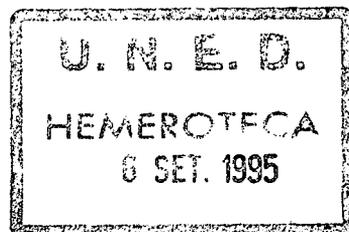


## ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL MEDIO AMBIENTE<sup>1</sup>

JAVIER CREMADES GARCÍA\*



### I. INTRODUCCIÓN

El Derecho al medio ambiente se encuentra recogido en el art. 45 de la Constitución Española de 1978. La consagración expresa del mencionado derecho, así como de la calidad de vida, supone un hito histórico en nuestro Derecho Constitucional. No sucede así, como se verá en el epígrafe IV, en el derecho comparado.

La constitucionalización de nuevos derechos fundamentales no se debe tanto a una progresiva extensión ontológica del patrimonio jurídico subjetivo en cada uno de los distintos Estados, sino al surgimiento o la aparición de nuevas amenazas o riesgos potenciales para el libre desenvolvimiento del ser humano. Así, por ejemplo, cuando en 1890, Warren y Brandeis publican en la «Harvard Law Review» su conocido artículo «The Right to Privacy», que supone la primera formulación doctrinal del derecho a la intimidad, no están defendiendo la creación de un nuevo derecho, sino apuntando la necesidad de salvaguardar un ámbito de autonomía que el desarrollo y profusión de los medios y de la comunicación ponían ciertamente en entredicho.

Del mismo modo, el derecho, constitucional entre nosotros, al medio ambiente responde no sólo a una sensibilización social general con respecto a

---

\* Profesor asociado de Derecho Constitucional de la UNED.

<sup>1</sup> El presente texto corresponde a la conferencia pronunciada por el autor bajo el mismo título en el «Curso de Actualización de Derecho Medioambiental», el 9 de diciembre de 1993, en el Instituto de Empresa (Madrid), organizado por J & A GARRIGUES, COOPERS & LYBRAND, el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid y el Instituto de Empresa.

la necesidad de preservar la naturaleza y los recursos naturales, sino sobre todo a la constatación efectiva de su progresivo deterioro y de la nociva influencia que éste puede tener sobre el ser humano.

## II. LA CONCIENCIACIÓN SOCIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

La del medio ambiente es sin duda una de las preocupaciones más significativas del hombre moderno. En España, ni los juristas en general, ni el legislador en particular han sido ajenos a esta realidad. La consagración constitucional que se realiza en el art. 45 a que hemos hecho referencia es buena prueba de ello. Tras el afianzamiento en todo el mundo occidental de los logros alcanzados por la revolución industrial, los diversos avances científicos y tecnológicos han multiplicado exponencialmente el impacto industrial en el entorno. Tras la Segunda Guerra Mundial, la lluvia ácida en Alemania, el «smog» del Distrito Federal en Méjico, la contaminación de los ríos Rhin, Támesis, etc. provocan una reacción social importante frente a los excesos de la política económica cuantitativa.

Estas corrientes de opinión tuvieron un eco ciertamente esperanzador en los diversos ordenamientos de los países que forman el mundo industrializado. Paralelamente, los organismos internacionales se movilizaron para buscar una solución al problema.

Así, en junio de 1962 se celebra en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano. A ésta le siguen otras reuniones internacionales en Bucarest, 1973 (sobre la población), Vancouver, 1976 (sobre asentamientos humanos), Mar del Plata, 1977 (sobre recursos hídricos), Nairobi, 1977 (sobre desertificación), etc. Consecuencia de todo ello es la elaboración y publicación de numerosos informes, documentos y análisis por organismos estatales e internacionales. Se trata de los precedentes inmediatos de la substantivación del derecho ecológico.

## III. EL ARTÍCULO 45 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Los padres de la Constitución, las diversas fuerzas parlamentarias que les respaldaban, supieron dar acogida a una de las preocupaciones sociales más intensas del momento.

Así, el art. 45 de la Constitución de 1978 dice textualmente:

«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 recursos 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».

Según el párrafo segundo del citado artículo, velar por el medio ambiente significa prevenir su deterioro, restaurarlo cuando se haya producido y en todo caso, fomentar su mejora.

El artículo 45, como el resto de los preceptos del Capítulo tercero del Título Primero de la Constitución, vincula a los poderes públicos. La Constitución, como han recordado con frecuencia los profesores Torres del Moral y García de Enterría, es norma jurídica, y por lo tanto, alegable ante los Tribunales. Nuestra Carta Magna no se limita a enunciar meros principios programáticos, sino que todo su enunciado, aún cuando señale valores tendenciales, tiene un innegable valor preceptivo y normativo. Esto, qué duda cabe, también es predicable del art. 45 CE.

Es interesante detenerse un instante en la interesante cuestión del iter parlamentario del art. 45 en el proceso constituyente. Tal vez sólo merezca la pena señalar que en el Anteproyecto de Constitución, la cuestión ambiental se recogía en el art. 38. Poco se modificó este precepto en su paso por el Congreso. En el Senado, sin embargo, se encauza la protección y el contenido del derecho al medio ambiente, al que se califica como «adecuado al desarrollo de la personalidad». Se introduce también en el Senado, el concepto de calidad de vida y la globalización de los recursos naturales. Se reconoce, además, el carácter transpersonal del medio ambiente, así como la indispensable solidaridad colectiva.

En la Comisión Mixta Congreso y Senado se introducen algunas limitaciones y se efectúan correcciones de estilo (se cambia, por ejemplo, el término «garantizar» por «velar»).

El medio ambiente acaba siendo cualificado en función de la persona y no de la personalidad.

Todos los recursos naturales, sin excepción, se consideran afectos al medio ambiente y a la calidad de vida, y su utilización deberá ser racional para cumplir

los objetivos delimitados. Para ello, los poderes públicos asumen la facultad de vigilancia que fije la Ley.

La calidad de vida y el medio ambiente son dos conceptos distintos, aquélla engloba al medio ambiente ya que aparece como un objetivo al que contribuye la defensa y restauración de éste. La calidad de vida se mejora, además, de formas muy diferentes. Defender y restaurar el medio ambiente exige una acción positiva. Las medidas que se deben adoptar dependerán de las técnicas conocidas, presentes o futuras.

#### IV. EL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO COMPARADO

La Constitución española de 1978 no ha sido pionera en la categorización jurídica del medio ambiente. La Constitución italiana de 1947 (art. 92), la griega de 1975 (art. 24), o la portuguesa de 1976 (art. 66), así como diversas constituciones de los países de la órbita soviética, ya habían asumido la problemática ambiental.

En el art. 66.1 de la Constitución Portuguesa del 2 de abril de 1976 se reconoce a «todos» el «derecho y deber» del medio ambiente. Se aspira a un ambiente «humano, de vida salubre y ecológicamente equilibrado». Esta descripción encuentra su paralelo en la calificación de «adecuado para el desarrollo de la persona», que hace el texto español.

De otro lado, y sólo por citar un ejemplo histórico a los que antes se ha aludido, la Constitución de la extinta Unión Soviética de 7 de octubre de 1977, dice en su art. 18:

«En interés de las presentes y de las futuras generaciones, se adoptan en la URSS, las medidas necesarias para la protección y el uso racional, científicamente fundamentado, de la tierra y del subsuelo, de los recursos acuáticos, de la flora, de la fauna, para conservar y limpiar el aire y el agua, asegurar la reproducción de las riquezas naturales y el mejoramiento del ambiente».

La confrontación de este precepto con la realidad de la protección del medio ambiente en la antigua Unión Soviética, basta para calificar el texto fundamental de aquel país, siguiendo la tipología de Loewenstein, como Constitución nominalista.

Señalar, por último, que el preámbulo de la Constitución Francesa de 4 de octubre de 1958 al declarar vigente el preámbulo de la Constitución de la IV República, proclama que:

«La Nación asegura al individuo y a la familia las condiciones necesarias para su desarrollo». Este sería, junto al art. 66.4 de la Constitución Portuguesa, el referente en el derecho comparado más inmediato de la proclamación constitucional de la calidad de vida, concepto jurídico indeterminado donde los haya, del art. 45.2 de la Constitución española.

## V. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

### 1. *Sentencia 64/82, de 4 de noviembre de 1982*

Se trata de un recurso de constitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.

En esta sentencia se reitera que uno de los principios rectores de la política social y económica que la Constitución consagra es el de la protección del medio ambiente (art. 45). Este principio vincula, según los términos del art. 53.3 CE, también a las instituciones autonómicas. En virtud del art. 45 no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación máxima de los recursos naturales o el aumento de la producción a toda costa. Se hace necesario armonizar la utilización racional de esos recursos señalados con la protección de la naturaleza en aras de una mejor calidad de vida y, por ende, del desarrollo de la persona. Estas consideraciones son aplicables tanto a las industrias extractivas como a cualquier otro sector económico.

Junto a la calidad de vida, proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en el art. 129.1 CE, la Constitución impone también «el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos» (art. 130.1 CE) –a este deber hace referencia el art. 55.1 del Estatuto de Cataluña–. De todo esto se deduce la necesidad de compaginar la protección de ambos bienes constitucionales, según decida en cada caso el legislador competente.

De otro lado, en la Sentencia se establece la necesidad de que el Estado fije normativamente una política global de medio ambiente. Esta materia, reconoce el Alto Tribunal, es de alcance internacional y requiere una «indispensable solidaridad colectiva» (Art. 45.2 CE). Ello no obsta para reconocer a las Comunidades Autónomas una competencia propia no sólo de ejecución sino de desarrollo legislativo de la legislación básica, así como de imponer medidas adicionales de protección. El Tribunal Constitucional sienta la doctrina de que cuando el ejercicio de una competencia autonómica ha de moverse dentro de la legislación

básica del Estado, éste marco debe considerarse formado por toda la legislación básica que a ella se refiere y no sólo por la relativa a la materia concreta sobre la que recaiga esa competencia.

## **2. Sentencia 32/83, de 28 de abril de 1983**

En virtud de esta Sentencia se resuelven sendos conflictos de competencia acumulados promovidos por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, sobre registro sanitario de alimentos, y contra el Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre, sobre coordinación y planificación sanitaria.

La más significativa afirmación con referencia al tema que nos ocupa que hace el Tribunal Constitucional en esta Sentencia es la de que el derecho que la Constitución reconoce en el artículo 45.1 CE (así como en los 43 y 51 CE), pertenece a todos los españoles y a todos se les garantiza por el Estado la igualdad en las condiciones básicas de su ejercicio.

## **3. Sentencia 277/88, de 29 de noviembre de 1988**

Esta Sentencia viene a resolver varios recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia acumulados. Los primeros fueron interpuestos por la Junta de Galicia, 58 Senadores, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, el Gobierno Vasco y el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, todos ellos en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. Los conflictos positivos de competencia fueron planteados por el Gobierno Vasco, en relación con el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del dominio público hidráulico en desarrollo de la Ley de Aguas; la Orden de 23 de diciembre de 1986, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, por la que se dictan normas complementarias sobre autorizaciones de vertidos de aguas residuales, y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.

El Tribunal Constitucional reconoce que la Constitución sanciona una garantía de la propiedad y de los bienes y derechos patrimoniales de los particulares (art. 33 CE). Esta garantía, como en el fondo no lo es ninguna, no es absoluta. En el propio texto constitucional, arts. 45 y 128.1, se establecen límites expresos a la misma. El art. 45.2 CE impone a los poderes públicos el deber de velar «por la utilización racional de todos los recursos racionales, con el fin

de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». De otro lado, el art. 128.1 establece que toda la riqueza del país en sus distintas formas está «subordinada al interés general». No cabe derivar de una interpretación sistemática de estos preceptos que toda medida de ordenación legal de los recursos naturales y, en especial, de un recurso tan imprescindible como el agua, deba atender prioritariamente al criterio de evitar cualquier sacrificio no imprescindible de los derechos e intereses patrimoniales de carácter individual. La Constitución, concreta el Tribunal, no garantiza que la propiedad privada haya de extenderse a todo tipo de bienes. Es más, el art. 132.2 CE, al tiempo que excluye la titularidad privada de algunos géneros de bienes, permite al legislador declarar la demanialidad de otros. La opción de incluir las aguas continentales en el dominio público aparece, a tenor de lo dispuesto en el citado precepto y según la interpretación de Tribunal Constitucional, como en todo caso legítima.

Ya en la Sentencia 37/87, de 26 de marzo, el TC tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el fondo de esta materia. En aquella ocasión afirmó por primera vez que la incorporación de exigencias sociales al derecho de propiedad responde a los principios establecidos o intereses tutelados en la propia Constitución. Se citaban, a continuación, los artículos 18.1, 40 y 45 de nuestra Carta Magna.

#### **4. Sentencia 25/89, de 3 de febrero de 1989**

Se resuelve (fallo desestimatorio) mediante esta Sentencia un Recurso de amparo contra Orden del Ministerio de Industria y Energía de 25 de abril de 1983, modificada por Orden Ministerial de 4 de mayo de 1983, por la que se distribuye entre las explotaciones subterráneas el complemento de precio autorizado para los carbones destinados a centrales térmicas y se establece una nueva fórmula para la determinación del precio del lignito negro con el mismo destino.

Además de numerosas consideraciones sobre derecho procesal constitucional, en conexión con el recurso de amparo que, como señala el TC, no es la vía adecuada para el enjuiciamiento abstracto de disposiciones de rango reglamentario, el Tribunal realiza una afirmación que resulta de interés para la problemática ambiental: las exigencias del principio de igualdad (art. 14 CE), que han de ser contempladas dentro del amplio margen de libertad que ha de reconocerse a los poderes públicos para fijar los objetivos de la política económica y los instrumentos idóneos para su consecución, exige que las medidas que puedan adoptarse y supongan desigualdad estén en función del interés público y no posterguen arbitrariamente otros intereses dignos de protección, y tengan un fundamento técnico-económico.

**5. Sentencia 66/91, de 22 de marzo de 1991**

En virtud de esta Sentencia se desestima la impugnación de la Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, de la Junta de Castilla y León, de 7 de enero de 1988, por la que se prohíbe la venta de cangrejos de río vivos de cualquier especie en todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

Comienza el Tribunal aclarando que el hecho de que la prohibición de comerciar con un determinado bien en una Comunidad Autónoma incide en su libre circulación en todo el territorio nacional y en la propia libertad de empresa e incluso en la propiedad privada, no significa que sea inaceptable «ex constitutione». De otro lado, y esta sea tal vez la más sugestiva afirmación de la Sentencia en relación con el derecho ambiental, el Tribunal afirma que la Comunidad de Castilla y León puede y debe orientar su acción a la protección de especies biológicas. No sólo es aplicable, en este sentido, el artículo 20.1.10 de su Estatuto de Autonomía, que le asigna la protección de los ecosistemas, sino el artículo 45 de la Constitución que al dirigirse a los poderes públicos, también lo hace a los autonómicos. A todos encomienda la tarea de velar por la utilización racional de los recursos naturales. Como ya afirmara anteriormente el Tribunal en su Sentencia 227/88, de 29 de noviembre, Fundamento Jurídico núm. 7, el art. 45 representa una limitación para el derecho a la propiedad, que igualmente puede operar respecto de otros derechos o principios constitucionales.

**6. Sentencia 149/91, de 4 de julio de 1991**

La Sentencia 149/91, de la que fue ponente el entonces Vice-Presidente del Tribunal Constitucional, Francisco Rubio Llorente, viene a resolver diversos recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, declarando inconstitucionales y nulos algunos de sus preceptos (arts. 26.1, 33.4, 34, etc.).

El principal motivo que mueve a los recurrentes a acudir al Tribunal Constitucional contra la citada norma es la convicción de que a través de ella, el Estado invade la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio y urbanismo, e incluso la autonomía municipal.

Según el TC, los objetivos o finalidades que sobre el medio ambiente propugna el art. 45 CE no pueden alcanzarse sin limitar o al menos condicionar las utilidades del demanio y el uso que sus propietarios puedan hacer de los terrenos que con él colindan y, en consecuencia, tampoco sin incidir sobre la competencia que ostentan las Comunidades Autónomas costeras.

La incidencia a que se hace referencia está legitimada, en lo que al espacio demanial se refiere, por su titularidad estatal. Titularidad estatal que no existe con respecto de los terrenos colindantes. En este caso la obligación estatal de proteger las características propias del dominio público marítimo-terrestre y asegurar su libre uso público y la competencia autonómica sobre la ordenación territorial, habrán de articularse de otra forma: acudiendo a dos títulos competenciales distintos. El primero de ellos es el que recoge el artículo 149.1.1ª CE. Este opera, en este caso, en dos planos distintos. De un lado, para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art. 45 CE), en relación con el dominio público marítimo terrestre. De otro, resulta imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios, afectando de esta forma al derecho de propiedad. La necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles no quedaría asegurada si el Estado no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre. El segundo de los títulos mencionados es el que, en relación con la protección del medio ambiente, proclama el art. 149.1.23ª. En función del texto del mismo, el TC concluye que la obligada interpretación de los Estatutos conforme a la CE obliga a entender que la obligación estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor en materia de medio ambiente.

## VI. NOTA FINAL

Como ha dicho Octavio Paz, *«crecer sostenidamente es el único camino para seguir viviendo»*. El derecho ambiental, que comienza con el art. 45 de la CE y continúa con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es aún incipiente en nuestro país. El mencionado precepto, con independencia del carácter normativo de la Constitución, señala un valor tendencial. Para alcanzarlo los españoles y sus instituciones cuentan, además de con las fuerzas propias, con la palanca ética y jurídica de toda la Constitución. El fin y el objetivo son claros: ganar la batalla que el hombre y el jurista contemporáneo tienen con su propio desarrollo industrial y tecnológico en aras del medio ambiente y de su propia supervivencia.