



La Declaración de Estocolmo de 1972 proclamó, por primera vez, el derecho de la persona a un medio ambiente adecuado. Foto: Roberto Anguita. Naturmedia

EL MEDIO AMBIENTE Y LA CONSTITUCIÓN DE



La Constitución española de 1978 no olvidó, hace ya más de veinticinco años, la cuestión ambiental.

Por Carlos Vázquez Cobos

Con gran acierto de los constituyentes, nuestro texto constitucional no se limitó a establecer las bases jurídicas de lo que la doctrina política define como un Estado democrático de Derecho, sino que introdujo algunos aspectos novedosos, especialmente en materia económica y social, que no se encontraban incluidos en la mayoría de las Constituciones en vigor.

Y entre estas cuestiones destaca por su importancia y trascendencia presente y futura, la regulación constitucional de la protección del medio ambiente, recogida en el artículo 45 de nuestra Carta Magna, dentro del Capítulo Tercero de su Título Primero, dedicado a los "principios rectores de la política social y económica".

El reconocimiento constitucional de dicha protección se corresponde con el espíritu de las Declaraciones internacionales que impulsaron la toma de conciencia internacional sobre la necesidad de preservar nuestro entorno natural. Y en particular, se inspiró en la Conferencia Mundial sobre el Medio Humano, celebrada en el año 1972 y que dio lugar a la denominada "Declaración de Estocolmo" que, por vez primera, proclamó el derecho de la persona a un medio ambiente adecuado.

En esta línea, como es bien conocido, el artículo 45 de nuestra Constitución recoge tres principios fundamentales en esta materia: a) el derecho-deber de todo ciudadano y comunidad al medio ambiente; b) la utilización racional de los recursos naturales; y c) la reparación del daño ambiental. En efecto, en el apartado primero de dicho artículo se sanciona el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como el deber de conservarlo. A su vez, en el apartado segundo se establece la obligación de los poderes públicos de velar por la

1978

Por el contrario, la incorporó, con sentido anticipador, al cuadro de principios y valores que inspiran y definen nuestro modelo económico y social.





Entre las cuestiones sociales que incorporó de forma novedosa la Constitución de 1978, destaca, por su trascendencia presente y futura, la regulación constitucional de la protección del medio ambiente

utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Por último, el apartado tercero señala los mecanismos de reacción posibles contra las posibles violaciones de los deberes de conservación medioambiental, que se concretan en la aplicación de un régimen sancionador penal o administrativo y en la obligación de reparar el daño causado.

Durante los veinticinco años que han transcurrido desde la aprobación de la Constitución, la trascendencia de la regulación que acabamos de comentar se ha puesto de manifiesto en múltiples ocasiones, que podríamos sintetizar y resumir en los siguientes apartados.

La constitucionalización de la defensa del medio ambiente

El artículo 45 de la Constitución ha dado lugar a una amplia discusión doctrinal sobre cual es la naturaleza jurídica del derecho al disfrute del

medio ambiente y el deber de conservarlo, que se proclaman en el citado precepto. Numerosos autores han debatido sobre si el derecho al medio ambiente es o no un auténtico derecho subjetivo, e incluso si puede llegar a tener la consideración de derecho fundamental, llegando una parte importante de la doctrina a la conclusión de que existe el reconocimiento constitucional a un derecho subjetivo a un medio ambiente adecuado, con mayores o menores matizaciones. Por el contrario, otros niegan tal consideración jurídica, bien por entender que la defensa de la tesis del derecho subjetivo es más un deseo que una realidad, o bien al poner de manifiesto la problemática intrínseca de admitir la existencia de un derecho desde el lado activo de la relación jurídica, al tener la misma como objeto bienes de carácter colectivo, destacando la necesidad de poner el énfasis en el lado pasivo de dicha relación, es decir, en el deber de conservar y respetar el medio ambiente, como bien jurídico constitucionalmente reconocido.

Hayedo de Monte Santiago (Burgos). Foto: Luis Merino. Naturmedia..





Circo de Gredos. Ávila. Foto: Roberto Anguita. Naturmedia.

También la jurisprudencia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, existiendo numerosas sentencias del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo en el que implícitamente, y en algunos casos de forma expresa, reconocen o fundamentan la existencia del derecho de la persona a un medio ambiente adecuado, con apoyo directo en el artículo 45 de la Constitución, que tendría eficacia jurídica y sería objeto de protección directa incluso sin necesidad de una previa regulación legal, ya fuera ésta de carácter general o sectorial.

A su vez, el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, en concreto en la sentencia de 9 de diciembre de 1994, asunto López Ostra, ha dado pie a desarrollar la tesis de que el derecho al medio ambiente puede gozar de la protección jurídica de los derechos fundamentales, si bien de forma indirecta o refleja, al formar parte del contenido más amplio de los derechos fundamentales de la persona humana que ostentan directamente dicha protección, como el derecho a la vida privada y familiar.

Pero al margen de la importancia de estos debates doctrinales, las consecuencias jurídicas de la constitucionalización de la protección del medio ambiente son evidentes, como ponen de manifiesto los siguientes aspectos:

a) La ampliación del ámbito de la

legitimación para ejercer administrativa y jurisdiccionalmente la defensa del medio ambiente, como se pone de relieve en el establecimiento de la acción popular en determinadas leyes sectoriales (Ley de Costas, leyes en materia de conservación y protección de espacios naturales, etc), y la amplitud del concepto de legitimación "difusa" en defensa de los inte-

res ambientales, recogida indirectamente en la nueva regulación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b) La generalización de los mecanismos de protección y defensa del medio ambiente a todos los ordenes jurisdiccionales, tanto en el orden contencioso administrativo, como penal (mediante la tipificación en el Código Penal de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente), e incluso civil (al recono-

cerse por la jurisprudencia la posible tutela civil del derecho al medio ambiente).

c) La extensión del ámbito de la acción protectora del medio ambiente más allá del carácter reparador o de restitución del daño causado, reconociéndose expresamente la acción preventiva frente a posibles agresiones medio ambientales. A ello responde el hecho de que el delito ecológico se califique no como un delito de resultado, sino un delito de peligro, lo que permite criminalizar acciones que pongan en peligro el medio ambiente incluso antes de que el daño se haya llegado a producir. Y más recientemente, la tramitación de un Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil derivada de actividades con incidencia ambiental, en el marco de la regulación comunitaria de la propuesta de Directiva sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales.

d) La exigencia de participación pública en todos los procesos de toma de decisiones en materia ambiental (especialmente tras la Conven-

El artículo 45 de la Constitución recoge tres principios fundamentales: el derecho-deber de todo ciudadano y la comunidad al medio ambiente; la utilización racional de los recursos naturales y la reparación del daño ambiental

ción de Ahrus), siendo los máximos exponentes de esta demanda el reconocimiento del derecho de cualquier ciudadano a acceder a la información en materia ambiental de que dispongan los poderes públicos, sin tener que acreditar previamente la existencia de un derecho o un interés legítimo; o la generalización y exigencia expresa de la participación pública en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de los proyectos públicos o privados, en la evaluación ambiental estratégica de los planes y programas y, en particular, en la evaluación de los efec-



La Constitución recoge entre sus principios fundamentales en materia de medio ambiente, la utilización racional de los recursos naturales.
Foto: Roberto Anguita. Naturmedia.



tos ambientales, tanto de los proyectos como de los planes y programas que puedan tener incidencia en los espacios naturales protegidos que forman parte de la denominada RED NATURA 2000.

La implicación de todas las Administraciones Públicas en la protección del medio ambiente

Como bien ha indicado el Tribunal Constitucional, la Constitución española "prefigura una distribución vertical del poder público entre unidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provin-

cias y municipios". Esta distribución territorial de competencias tiene una especial incidencia en la materia ambiental, pues posiblemente sea en este ámbito donde se manifiesta de manera más acusada la interrelación existente entre las actuaciones de todas las Administraciones Públicas, la exigencia de definir con precisión y de respetar las competencias propias de cada una de ellas, y la necesidad correlativa de establecer adecuados mecanismos de coordinación y colaboración.

La Constitución dedica a la distribución de competencias en materia medioambiental el artículo 141.1.23ª, en donde se reconoce la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de estable-

cer normas adicionales de protección, así como la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; y el artículo 148.1.9ª, en el cual se establece que las Comunidades Autónomas tienen competencias de gestión en dicha materia.

La sencillez del anterior esquema de distribución de competencias no ha evitado gran número de sentencias del Tribunal Constitucional dictadas con el fin de perfilar el contenido de dichos artículos, teniendo en cuenta además que el alcance inicial de algunos Estatutos de Autonomía fue completado con la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, mediante la cual se transfirieron a las Comunidades Autónomas denominadas de vía lenta, entre otras competencias, la de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente en el marco de la legislación básica del Estado.

Como señalábamos anteriormente, al Estado le corresponde en materia de medio ambiente la aprobación de la legislación básica. Y el Tribunal Constitucional ha considerado que esta legislación básica cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso (el "común denominador normativo para todos en un sector determinado"), pero que debe permitir que las Comunidades Autónomas puedan establecer niveles de protección más altos si así lo desean. De tal manera que al establecer la legislación básica, el Estado no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo alguno por parte de las Comunidades Autónomas.

Pero las competencias estatales en materia de medio ambiente no se limitan a la aprobación de esta normativa básica, sino que también alcanzan a otros títulos competenciales que tienen una especial incidencia en materia medioambiental, como son la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, o su competencia en las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. Además, la jurisprudencia constitucional ha san-

La distribución territorial de competencias que prefigura la Constitución tiene especial incidencia en la materia ambiental, pues es en este ámbito donde se manifiesta de manera más acusada la necesidad de interrelación entre todas las Administraciones



La Constitución recoge el derecho de todo ciudadano y comunidad al medio ambiente. Foto: Javier Rico. Naturmedia..

cionado la intervención del Estado en determinadas actuaciones con trascendencia ambiental, por su relación con el ejercicio de otras competencias estatales (como sucede en el caso de la atribución a la Administración General del Estado de la consideración de órgano ambiental en el proceso de evaluación de impacto ambiental, si la autorización sustantiva es de su competencia), o en la propia delimitación del alcance del concepto de legislación básica, como puede ser la admisión excepcionalmente de la posibilidad de realizar actos de gestión si el interés general y la protección del medio ambiente así lo requiere (como sucede en el ámbito de la conservación de los Parques Nacionales).

Pero es evidente que la Constitución española da un protagonismo esencial en la gestión del medio ambiente a las Comunidades Autónomas, que se constituyen en este sentido en los principales protagonistas en la protección de los recursos naturales y de los ecosistemas. Son múltiples y muy diversas las manifestaciones sectoriales de este protagonismo reconocido constitucionalmente, pudiéndose destacar por su importancia la recientemente aprobada Ley de Prevención y

Control Integrado de la Contaminación, que atribuye la competencia para otorgar la nueva autorización ambiental integrada que dicha Ley establece, al órgano que a estos efectos designe la Comunidad Autónoma en donde se ubique la instalación objeto de la mencionada autorización, entendiéndose que si dicha designación no se lleva a cabo, dicha atribución corresponderá al órgano autonómico que ostente las competencias en materia de medio ambiente.

La Constitución también atribuye y reconoce constitucionalmente un alto grado de autonomía a los Entes Locales, que si bien restringida al ámbito exclusivamente administrativo, tiene una especial significación y una garantía constitucional determinante. En materia de medio ambiente el reconocimiento del ámbito competencial de la Administración Local se concreta en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que atribuye a los municipios y provincias una serie de competencias en materia de protección del medio ambiente, de salubridad pública, suministro de agua, servicios de limpieza diaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

La incidencia en la vida de los ciudadanos del ejercicio de estas competencias municipales en materia ambiental está fuera de toda duda. Es de resaltar, en este sentido, la importancia que tiene en el ámbito municipal la gestión de los residuos urbanos, en el marco de los planes autonómicos y del Plan Nacional de

La ampliación del ámbito para ejercer la defensa del medio ambiente se pone de manifiesto en el establecimiento de la acción popular en la Ley de Costas.



El alcance de la regulación que la Constitución Española ha realizado del medio ambiente ha trascendido no sólo al ámbito económico y empresarial, sino a la vida cotidiana de cada uno de los ciudadanos



a la Constitución de 1978 esta protección estaba recogida en diversas normas sectoriales, algunas de ellas incluso vigentes en la actualidad, con diverso alcance, en especial la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico y el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Ahora bien, la regulación sectorial de esta protección ambiental ha tenido un impulso fundamental tras la aprobación de nuestro texto constitucional, y en particular tras la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea. En este sentido, durante los últimos años se han aprobado multitud de normas que han regulado numerosos aspectos de la problemática ambiental en sus tres vectores de los recursos naturales (agua, aire y suelo) y en los diferentes aspectos relativos a la conservación de la biodiversidad. Regulación que, como consecuencia de las atribuciones competenciales antes mencionadas, se recoge tanto en leyes estatales, como en legislación autonómica y, en algunos casos, en ordenanzas municipales.

Esta regulación tiene un contenido muy diverso, pues en algunos supuestos parte del establecimiento de un régimen jurídico propio para el dominio público, como sucede en la Ley de Aguas y en la Ley de Costas, introduciéndose, dentro de los mecanismos de protección y defensa de dicho dominio, los principios que inspiran una gestión ambiental correcta, estableciendo los objetivos de calidad en materia de medio ambiente que en cada caso sean precisos.

En otros casos el objeto de la regulación sectorial ambiental ha sido establecer los nuevos presupuestos que deben presidir su adecuada gestión y protección, como sucede en la normativa sobre residuos, que se amplía no sólo a los residuos tradicionalmente objeto de regulación, como pueden ser los urbanos o los peligrosos, sino a las

Residuos Urbanos, en particular en materia de recogida selectiva de envases y residuos de envases, o las importantes inversiones y esfuerzos realizados en materia de saneamiento y depuración de las aguas residuales, en ejecución del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración.

Todo este conjunto de disposiciones que desarrollan la distribución territorial de competencias, que en el marco del medio ambiente instaura y sanciona la Constitución de 1978 (sin perjuicio de la exigencia de establecer adecuados mecanismos de colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas implicadas, como pueden ser la Conferencia Sectorial del Medio Ambiente o la Comisión Nacional de Adminis-

tración Local), siempre debe acomodarse al principal mandato constitucional que obliga a que todos los poderes públicos velen por la utilización racional de los recursos naturales, teniendo en cuenta que este especial deber de protección tiene como principal objetivo la defensa del medio ambiente y, en particular, la mejora de la calidad de la vida de todos los ciudadanos.

La aprobación y regulación sectorial de los mecanismos de protección del medio ambiente

El ordenamiento jurídico no ha sido nunca totalmente ajeno a la necesidad de proteger adecuadamente el medio ambiente. Con anterioridad

Las competencias estatales en materia de medio ambiente no se limitan a la aprobación de la normativa básica sino que alcanzan a otros títulos como sucede en el ámbito de conservación de los Parques Nacionales. P.N. Picos de Europa.



nuevas categorías de residuos especiales, como ocurre con los residuos de los vehículos fuera de uso, aceites usados, medicamentos, residuos de la construcción, neumáticos, PCBS y PCTS, lodos de depuradora, aparatos eléctricos y electromecánicos, residuos agrícolas y ganaderos, etc.

También se han aprobado normas que regulan situaciones que no tenían precedente en el ordenamiento jurídico, por tratarse de cuestiones novedosas para el derecho, como ha sucedido con la legislación sobre organismos genéticamente modificados, o la normativa sobre prevención de accidentes peligrosos.

En otras ocasiones, esta nueva regulación ha supuesto una combinación de normas e instrumentos jurídicos de distinto alcance y contenido, que requieren para su aplicación práctica la aprobación de planes de actuación más concretos, como ocurre en la aplicación de la normativa sobre conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna

Silvestres, o incluso mediante el establecimiento de procesos de colaboración y participación social que tienen como finalidad la fijación de las medidas a adoptar, en algunos casos de forma voluntaria, para alcanzar los objetivos ambientales propuestos, como sucede con la aprobación del Plan Director de la Red de Parques Nacionales o con la elaboración de la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica.

Además, resulta evidente que este proceso normativo no ha terminado, como lo demuestra la reciente aprobación por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente, de dos importantes proyectos normativos, como son el Proyecto de Ley

del Ruido o el Proyecto de Ley de Montes, o la necesidad a corto plazo de acometer reformas normativas importantes en ámbitos como la protección de las aguas, con ocasión de la transposición de la denominada Directiva Marco del Agua, o de la contaminación atmosférica, como consecuencia de las nuevas exigencias derivadas de la normativa comunitaria sobre calidad del aire y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ratificación del Protocolo de Kioto.

Asimismo, se contempla la necesidad de la puesta en marcha de ac-

tividad, y no autorizar la puesta en marcha, ampliación, modificación o traslado de un emisor acústico que incremente los valores de los índices de inmisión existentes.

Si las medidas correctoras incluidas en los planes zonales que se deberán desarrollar en una Zona de Protección Acústica Especial no pudieran alcanzar los objetivos de calidad acústica, la Administración Pública competente podrá declarar esa área acústica como Zona de Situación Acústica Especial. En esta zona se aplicarán medidas correctoras específicas dirigidas a que a largo pla-

zo se mejore la calidad acústica y, en particular, a que no se incumplan los objetivos de calidad acústica correspondientes al espacio interior.

También, el anteproyecto de Ley estipula unos instrumentos intermedios, que pueden ser tanto preventivos como correctores. Son los planes de acción en materia de contaminación acústica, que a su vez es materia regulada en la Directiva sobre Ruido Ambiental. Estos planes tendrán como objetivo

afrontar globalmente las cuestiones concernientes a la contaminación acústica en un área acústica; determinar las acciones prioritarias a realizar en caso de superación de los valores límite de emisión o inmisión o de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, y proteger a las zonas tranquilas en las aglomeraciones y en campo abierto de la contaminación acústica.

Establecimiento de nuevos instrumentos para la protección medioambiental

La búsqueda de una adecuada protección del medio ambiente ha puesto de manifiesto las insuficiencias que se derivan de la simple aplicación de normas de regulación



La nueva regulación requiere para su aplicación práctica la aprobación de planes más concretos como en el caso de la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica.

ciones correctoras. Para ello, se designan Zonas de Protección Acústica Especial, que son áreas acústicas en las que se incumplen los objetivos aplicables de calidad acústica, aun observándose por los emisores acústicos los valores límite de emisión. Una vez declaradas, se procederá a la elaboración de planes zonales para la mejora acústica progresiva del medio ambiente hasta alcanzar los objetivos de calidad acústica correspondientes. Estos planes podrán contener todas o algunas de las siguientes medidas: señalar zonas en las que se apliquen restricciones horarias, señalar zonas o vías en las que no puedan circular determinada clase de vehículos a motor o deban hacerlo con restricciones horarias o de velo-



El proceso normativo continúa, como lo demuestra la tramitación en estos momentos en el Parlamento del Proyecto de Ley de Montes.



ambiental, es decir aquellas que fijan los límites de las emisiones o vertidos, o establecen los requisitos ambientales de la actividad industrial, de los procedimientos de fabricación, o de los propios productos utilizados como materias primas en los procesos productivos.

La Constitución de 1978 era consciente de esta limitación, de tal manera que en el artículo 45, al establecer los principios que deben inspirar la protección ambiental, no sólo tiene en cuenta que estos principios deben inspirar la legislación positiva tal como indica el artículo 53.3 de nuestra Carta Magna, sino que, además, deben servir para informar la actuación de los poderes públicos, en la medida que el objetivo a alcanzar es defender el medio ambiente y proteger y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La Unión Europea ha puesto de relieve la necesidad de completar la aprobación de normas de regulación

ambiental con el establecimiento de instrumentos económicos en defensa del medio ambiente, y así lo ha hecho constar de forma expresa en los distintos Programas de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente aprobados.

Estos instrumentos económicos pueden ser muy diversos, pero destacan por su importancia los siguientes:

a) La introducción de criterios ambientales en el sistema tributario, estableciendo exenciones, bonificaciones o deducciones fiscales por razón de la especial protección ambiental de determinadas conductas (como se ha realizado en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades, o muy recientemente en la modificación de la Ley de Haciendas Locales), o la reforma o establecimiento de nuevos tributos que graven conductas especialmente perjudiciales para el medio ambiente (como por ejemplo en el canon de control de vertidos, en los cánones de saneamiento autonómicos).

b) La regulación e impulso de los mecanismos de acreditación ambiental voluntaria como puede ser la regulación de los sistemas de gestión ambiental, tanto a nivel comunitario (Reglamento EMAS), como internacional (Normas ISO 14000), o las disposiciones sobre ecoetiquetado.

c) La introducción de la variable ambiental en la formulación de las cuentas anuales, como se ha puesto de manifiesto en la Resolución del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se aprueban normas para el reconocimiento, valoración e información de los aspectos medioambientales en las cuentas anuales.

d) El fomento de los acuerdos voluntarios entre los poderes públicos y los agentes sociales y económicos implicados, siendo un importante exponente de este mecanismo de colaboración y participación social, los denominados sistemas integrados de gestión, de reciente utilización en el sector de los residuos.

En definitiva, como hemos podido constatar, la regulación que la Constitución española ha realizado del medio ambiente tiene un evidente e importante valor normativo. El alcance de esta regulación ha trascendido y lo hará con mayor intensidad en el futuro, no sólo al ámbito económico y empresarial, sino a la vida cotidiana de cada uno de los ciudadanos, ya que la defensa del medio ambiente se basa en unos principios elementales de solidaridad interregional e intergeneracional. Idea de solidaridad que exige el adecuado equilibrio y compatibilidad entre el crecimiento económico y la conservación de los recursos naturales. La consecución de tal equilibrio implica, en suma, la plasmación material de un desarrollo sostenible, que en lugar de negar el avance económico, lo promueve, integrando en el mismo los valores constitucionales y, en no pocas ocasiones, como hemos expuesto, las técnicas jurídicas que inspiran la defensa y protección ambiental. 🌿



El Proyecto de Ley del Ruido, actualmente está en tramitación. Sonómetro.