

## **CONSTITUCIÓN Y MEDIO AMBIENTE**

**Antonio López Álvarez**

*Profesor de Derecho Constitucional del CEU-Universidad Cardenal Herrera en Elche*

Sumario: *I. Introducción.- II. Derecho al medio ambiente en ámbito internacional.- III. El medio ambiente en nuestra Constitución.- IV. Bibliografía.*

# **CONSTITUCIÓN Y MEDIO AMBIENTE**

Sumario: *I. Introducción.- II. Derecho al medio ambiente en ámbito internacional.- III. El medio ambiente en nuestra Constitución.- IV. Bibliografía.*

## **I. Introducción.**

Según el “Informe planeta vivo” publicado por la organización World Wide Fund for Nature/Adena el pasado 28 Octubre el Planeta ha entrado en una crisis de crédito ecológico. Siendo su origen el aumento de la demanda de la humanidad sobre el capital natural, que ya ha superado el 30% de la capacidad de abastecimiento de la Tierra. Si nuestras demandas continúan a este ritmo, a mediados de 2030 necesitaremos el equivalente a dos planetas para conservar este estatus.

En este contexto histórico actual, parece de sobra justificado el interés científico, doctrinal y social sobre el medio ambiente. De su conservación y protección depende en gran medida nuestra supervivencia. Pero, desde una perspectiva jurídica, al hablar de medio ambiente, ¿Estamos haciendo referencia a un valor?, ¿A un derecho? ¿A un bien constitucionalmente protegido? ¿A un principio rector?, En definitiva, qué tratamiento jurídico constitucional debemos darle, y cuales son los efectos que el mismo proyecta en nuestra sociedad.

Para ello, analizaremos el derecho al medio ambiente en el ámbito internacional, y más concretamente europeo, para después adentrarnos en el tratamiento que nuestra Constitución proporciona al mismo.

## **II. Derecho al medio ambiente en ámbito internacional.**

En las democracias consolidadas –y la nuestra no es una excepción- el medio ambiente se ha convertido en un derecho constitucionalmente reconocido, ya que los derechos humanos, y en especial los fundamentales, se constituyen en uno de los pilares esenciales sobre los que descansa nuestra democracia. Como todos sabemos, los derechos humanos nacen en la Edad Moderna en el contexto histórico de las revoluciones burguesas del S XVIII, desde una perspectiva estrictamente individualista, como libertades que configuran la primera fase de las generaciones de Derechos. A esta primera fase le sigue una segunda de marcado carácter

socioeconómico, contextualizada en el Siglo XIX y consolidada después de la II GM en el Estado Social de Derecho.

Pero ya en pleno Siglo XX en la década de los años 70 surgen en Europa y Estados Unidos movimientos que exigen una respuesta al fenómeno de la contaminación de las libertades (**liberties pollution**), o lo que es lo mismo, la degradación de los derechos humanos tiene como principal actor a las nuevas tecnologías, y concretamente su uso inadecuado, en especial en lo que se refiere a la naturaleza.

Es en este marco, que abarca a los derechos de tercera generación (derecho a la paz, derecho a la calidad de vida, libertad informática, derechos de las minorías y ampliación del principio de igualdad a sectores desprotegidos: la infancia, la mujer, la tercera edad, etc....) en el que nace el derecho al medio ambiente o el derecho a la calidad de vida. En palabras de ENRIQUE PÉREZ LUÑO: *en el curso de estos últimos años pocas cuestiones han suscitado tan amplia y heterogénea inquietud como la que se refiere a las relaciones del hombre con su medio ambiental, en el que se halla inmerso, condiciona su existencia y por el que, incluso, puede llegar a ser destruido*<sup>1</sup>.

Nos dirigimos por tanto, hacia un nuevo enfoque en las relaciones entre el hombre y su entorno, ya que las actuaciones irrationales del primero sobre el segundo pueden desembocar en una insuficiente calidad de vida, o en la desaparición de la misma, lo que requiere una nueva conceptualización de ciertos derechos, que hace décadas quedarían en simple anecdotario. La afectación de la actuación del hombre en el medio ambiente y la devolución que este último nos hace en forma de calentamiento global, inundaciones, hambruna, desertización, etc... justifica la inserción del medio ambiente en el catálogo de derechos humanos.

En esa línea será el año 1972, cuando en la ciudad de Estocolmo *La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*, se tomó conciencia por vez primera de la responsabilidad de los humanos en la conservación de su medio ambiente. Ésta proclama que:

1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.

---

<sup>1</sup> PÉREZ LUÑO, ANTONIO ENRIQUE. Las generaciones de derechos humanos. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm 10. Septiembre-Diciembre 1991.

**2.** La protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos<sup>2</sup>.

Fue el comienzo de un debate que aún no ha hecho más que empezar y que tuvo como consecuencia la creación del *Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente*, aunque tuvieron que pasar otros 20 años antes del próximo encuentro. Concretamente, en 1992 tuvo lugar la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, conocida también como *Cumbre de la Tierra*, y se escenificó en la ciudad brasileña de Río de Janeiro. Una reunión internacional del más alto nivel que se hubiera registrado: asistieron 172 países, y un número inédito de 107 jefes de Estado y de Gobierno, junto a decenas de miles de delegados y representantes de la sociedad civil. Ellos asistieron a la firma de una serie de compromisos, el más importante de ellos la *Agenda 21* o Programa 21, que propone un plan de acción para lograr un desarrollo compatible con la conservación del ambiente. El aporte fundamental de esta Cumbre de la Tierra fue la difusión del concepto de desarrollo sustentable o sostenible, entendido como aquel que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las capacidades que tendrán las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades.

Conocida como la Conferencia de Río, que había sido precedida por una exitosa Cumbre de la Infancia, impulsó el desarrollo de una serie de conferencias mundiales auspiciadas por la ONU. Sin embargo, tuvieron que pasar otros diez años antes que el ambiente volviera a ser objeto de una convocatoria de alto nivel. Entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre la ciudad sudafricana de Johannesburgo se celebró la sede de la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible*.

El encuentro también es denominado como Cumbre Río+10 pues se realizó una década después de la anterior conferencia, y uno de sus objetivos fue el de evaluar el cumplimiento de los compromisos adquiridos entonces, junto con el desafío de lanzar una nueva estrategia que permita avanzar realmente hacia un desarrollo más sustentable. Ni que decir tiene que los objetivos planteados fueron desatendidos por los países industrializados, lo que nos lleva a concluir que, día de hoy, la conservación del medio ambiente, y la solidaridad internacional en esta materia continúa siendo una asignatura pendiente.

En el ámbito europeo, la protección del medio ambiente ha sido una de las políticas que mayor desarrollo ha experimentado desde el comienzo de la normativa comunitaria. Los Tratados originarios de la Comunidad no contenían ninguna disposición que reconociera

---

<sup>2</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. 21.a Sesión Plenaria. Estocolmo, Suecia. 16 de junio de 1972. Capítulo I, Primera Parte del Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.

competencia a las instituciones europeas para actuar en materia de medio ambiente, debido probablemente a que en los años 60 no existía todavía una conciencia generalizada sobre la importancia de preservar y cuidar el medio.

A partir de la década de los 70, cuando comienzan a aprobarse los Programas de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente y, en especial, desde la entrada en vigor del Acta Única Europea (1987), la protección del medio ambiente pasó a ser uno de los objetivos perseguidos por la Comunidad, constituyéndose como política comunitaria a través del Tratado de la Unión Europea celebrado en Maastricht en 1993.

Tras algunas modificaciones puntuales, es el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa el que viene a consolidar la importancia que la protección del medio ambiente ha adquirido en la política de la Unión, dedicándole una sección específica y realizando diversas referencias a esta materia a lo largo del texto constitucional. Ya en el preámbulo se habla de que Europa reconoce su “responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra”, es decir, con el desarrollo sostenible y el medio ambiente.

Al principio de la Constitución, al definirse los objetivos generales de la Unión (artículo I.3), se indica que la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado, entre otras cosas, en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Aunque ello no implica que el medio ambiente esté configurado como una materia de competencia exclusiva de la Unión, puesto que la Constitución Europea considera expresamente el medio ambiente como materia de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros.

En los artículos II.97 y III.119 se establece que la protección del medio ambiente y el fomento de un desarrollo sostenible integrarán las políticas de la Unión, es decir, se convierten en materias transversales. El artículo III-172 se refiere al nivel elevado de protección de los consumidores, “teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad fundada en hechos científicos”. Como en el artículo 51 de la Constitución Española, en la Europea se reconocen expresamente los cinco derechos fundamentales de los consumidores: a la salud, a la seguridad, a protección de sus intereses económicos, a la información y a asociarse con el fin de hacer oír su voz.

En el texto del nuevo tratado dedica una sección (Artículos III.233 y III.234), dentro del apartado de políticas de la Unión a los objetivos y principios de medio ambiente y desarrollo sostenible, con especial mención a la protección de la salud de las personas. Este nuevo tratado establece tres principios: de precaución y de acción preventiva, de corrección de daños al medio ambiente y el principio de “quien contamina paga”.

El artículo III-234 tiene un contenido más procedimental, definiendo la intervención o competencia de las distintas Instituciones de la Unión para dictar normas o disposiciones que permitan alcanzar los objetivos señalados y previendo el establecimiento de programas de acción de carácter general, que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse.

En principio la financiación y la ejecución de la política medioambiental de la Unión correrá a cargo de los estados miembros, sin perjuicio de que cuando la aplicación de una medida implique costes desproporcionados para un Estado miembro se podrían arbitrar excepciones de carácter temporal y solicitar el Fondo de Cohesión que preste apoyo financiero para su ejecución.

Respecto a la energía, la Constitución Europea señala que, en el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y habida cuenta de la exigencia de conservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión, entre sus objetivos, fomentará la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables.

En la escena internacional, la Unión deberá definir y ejecutar políticas comunes y acciones con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza, apoyando el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo. Asimismo, la Unión deberá contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales para lograr un desarrollo sostenible.

De especial interés resulta también que la Parte II de la Constitución Europea, que incorpora la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, dotada de carácter jurídicamente vinculante, tenga también presente al medio ambiente. La protección del medio ambiente se configura, por tanto, como uno de los derechos, libertades y principios fundamentales de la Unión.

### **III. El medio ambiente en nuestra Constitución.**

El artículo 45 de nuestra norma fundamental consagra al medio ambiente con carácter bifronte: como un derecho y como un deber. El párrafo primero del citado artículo establece que *todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo*. Añade el párrafo segundo del mismo artículo, que *los poderes públicos velarán por la 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*. Es decir, el titular del derecho son todos los seres humanos sin excepción. Teniendo estos, el derecho a disfrutar y el deber de conservar el medio ambiente, utilizando los recursos naturales que forman parte del ecosistema.

Nuestra CE reconoce a los seres humanos un conjunto de acciones encaminadas al disfrute del medio ambiente y a la conservación del mismo que se explicitan en la función que se le asigna a los poderes públicos de protección y tutela de la utilización racional de todos los

recursos naturales. Ya que, una irracional utilización de los mismos derivaría en la conculcación de este mandato constitucional atribuido a los poderes públicos. Tal y como se desprende en el párrafo segundo del artículo 45.2. Por lo tanto, *entre la función de los poderes públicos respecto de la manera o forma de utilizar los recursos naturales y el derecho y el deber de disfrutar y de conservar el medio ambiente existe una estrecha relación*. Debido, por un lado a la pertenencia de los recursos naturales al ecosistema, y por otro, y no menos importante, a que el objetivo final de los poderes públicos es la conservación, preservación y protección del medio ambiente. Lo que redundará, sin ninguna duda, en el correcto disfrute de un derecho al medio ambiente que quedaría vacío de contenido si las generaciones presentes, y sobre todo las futuras no pueden ejercerlo con plenitud, y por ende, el desarrollo adecuado de la persona estaría incompleto. Sólo si el medio ambiente al que pertenecemos y del que dependemos esta debidamente protegido por los poderes públicos, el desarrollo del ser humano alcanzará su máxima plenitud.

Llegados a este punto, a nadie se le escapa, que el derecho al medio ambiente consagrado en el artículo 45 es un derecho que permite al ser humano disfrutar de algo con lo que ha tenido y tiene relación desde el principio de su existencia, lo que configura a este derecho con un contenido especial que le otorga un cierto halo de inmaterialidad que pone en tela de juicio el contenido del mismo. El derecho al medio ambiente, como derecho de tercera generación que es, *contribuye a redimensionar la imagen del hombre en cuanto a sujeto de derechos*. Estamos en presencia de *una nueva forma de ser ciudadano en el Estado de Derecho de las sociedades modernas, enormemente tecnificadas e industrializadas, del mismo modo que el tránsito desde el Estado liberal al Estado Social de Derecho configuró también formas distintas de ejercitarse la ciudadanía*<sup>3</sup>. Es decir, *se ha reconstruido la propia noción de las libertades, que dejan de ser ideas abstractas que se agotan “en y para sí mismas”, para devenir derechos humanos que se realizan con los demás y en un contexto histórico y social determinado*. En este sentido, el derecho al medio ambiente es un derecho que tiene su campo de afectación en la vida misma de cada uno de nosotros y la de nuestras familias. Un derecho que no tiene el ecosistema en sí mismo si no está referenciado a los seres humanos que contribuimos a su conservación o degradación. El medio ambiente no es una categoría jurídica abstracta. Necesita seres humanos que lo disfruten y lo conserven. Un Estado que tenga en el horizonte que la protección del mismo es directamente proporcional al desarrollo humano en todos los niveles. Por eso la titularidad del mismo se residencia en todos nosotros. Y aún no siendo un derecho fundamental, al quedar al margen de aquellos derechos de la personalidad que la constitución cataloga como fundamentales (Título I, Capítulo II, sección primera) y carecer de especial protección a través del recurso de amparo extraordinario ante el TC, es un

---

<sup>3</sup> Ibidem.

derecho con una evidente carga utópica que redunda en el ejercicio de otras libertades, y que nos permite denominarle como derecho en el más amplio sentido del término.

A este respecto, merece la pena poner de manifiesto que la ubicación del artículo 45 CE en el Capítulo III del Título I, dentro de los Principios Rectores de la Política Social y Económica genera un debate en la cuestión esencial a resolver es si estamos en presencia de un derecho o de un Principio Rector. A mi juicio, nos encontramos ante un derecho potestativo, difícilmente catalogable como derecho subjetivo puesto que tal y como reconoce ÁLVAREZ COND<sup>4</sup>E, se hace difícil proclamar de los mismos su consideración de auténticos derechos subjetivos, ya que no otorgan a los particulares, de forma directa, un poder de acción frente al Estado, aunque con el desarrollo legislativo correspondiente pueden llegar a adquirir esa condición. Por ello, los derechos reconocidos en el Capítulo III CE, vendrían a conformar una categoría especial de derechos constitucionales en desarrollo, en la medida que aún necesitarían de la intervención legislativa y jurisprudencial, de cara a darle un cariz más acorde con su reconocido estatus.

Como conclusión, podemos afirmar que el derecho al medio ambiente constitucionalizado en el artículo 45 CE es un principio rector de la política social y económica, lo que comporta un mandato dirigido a los poderes públicos para que lleven a cabo su efectivo cumplimiento (STC 45/89, de 20 de febrero) pero también el citado artículo configura, en palabras del TC, un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos (STC 102/95). Se está refiriendo al párrafo primero del artículo 45, ya que el segundo sí que consagra a nuestro entender el principio rector, que según el artículo 53.3 CE establece como requisito para ser alegado ante la jurisdicción ordinaria si existen leyes que lo desarrollen. Por lo tanto a mi juicio, el derecho al medio ambiente es un derecho constitucional en desarrollo, con una estructura abierta, que pretende del legislador el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales para fijar su contenido y precisar su objeto.

#### **IV. Bibliografía.**

ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, *Curso de Derecho Constitucional. El Estado constitucional; el sistema de fuentes y los derechos fundamentales*. Tecnos. Valencia, 2003.-Cuarta Edición.

---

<sup>4</sup> ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE. *Curso de Derecho Constitucional. Volumen I*. Editorial Tecnos. Valencia 2003. Cuarta edición. Pág 522.

PÉRREZ LUÑO, ENRIQUE., Las generaciones de Derechos Humanos. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm 10. Septiembre-Diciembre 1991.

**ANTONIO LÓPEZ ÁLVAREZ** fue investido Doctor en Derecho por la Universidad San Pablo CEU (sobresaliente “cum laudem” por unanimidad), diplomado en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y Profesor de Derecho Constitucional desde el año 1996 en la misma Universidad. También ha cursado con éxito el Master en Dirección de Recursos Humanos-Executive, en la Escuela de Negocios San Pablo CEU.

Entre las asignaturas impartidas, destacan: Derecho Constitucional, Derecho Constitucional comparado, Derecho de la información, Protección de los derechos y libertades fundamentales, Sistema Político español, e Instituciones políticas, etc. Además ha compatibilizado su actividad docente con la coordinación del Master en Abogacía y el Master Aeronáutico y Aeroportuario en la Escuela de Negocios San Pablo CEU.

Por último, ha colaborado en seminarios, ponencias y mesas redondas sobre derechos y libertades fundamentales (Excelentísimo Colegio de Graduados Sociales de Alicante, Universidad Miguel Hernández-Alicante) siendo colaborador habitual de programas de radio en Onda Madrid, o en televisiones locales (Localia Madrid y Popular TV, Diario Información). Y es autor de artículos sobre la misma materia (“La obediencia al Derecho”, “Conozca sus derechos” o, “Nuevas perspectivas del derecho de asistencia jurídica gratuita”, “Reflexiones multidisciplinares del fenómeno de la violencia doméstica y de género”, “El régimen jurídico de entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos comunitarios”, o “Breve aproximación a la Directiva de retorno”, entre otros).

También es coautor de la monografía sobre “La inmigración en la Comunidad Valenciana: un estudio multidisciplinar”. Coordinador del libro sobre “Fútbol y Derecho”, y coordinador y autor de la obra “Guía práctica de los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social en la ciudad de Elche”.

En la actualidad, es profesor de Derecho Constitucional, del CEU-Universidad Cardenal Herrera en Elche, y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la misma Universidad.