

# REGIMEN JURIDICO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL AL MEDIO AMBIENTE (\*)

FRANCISCO DELGADO PIQUERAS

**SUMARIO:** 1. LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE COMO PRINCIPIO GENERAL INFORMADOR DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO.—2. EL DERECHO SUBJETIVO AL DISFRUTE DE UN AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO DE LA PERSONA.—3. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL EN DEFENSA DEL AMBIENTE.—4. LA FUNCIÓN PÚBLICA DE TUTELA DEL AMBIENTE: EL CRECIMIENTO CUALITATIVO Y SOSTENIDO COMO SÍNTESIS CONSTITUCIONAL DE LOS INTERESES AMBIENTAL Y ECONÓMICO.—5. EL DEBATE SOBRE LA CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA DE LOS RECURSOS NATURALES. UTILIDAD DEL INSTITUTO DEMANIAL PARA LA TUTELA DEL AMBIENTE: EL EJEMPLO DE LAS AGUAS CONTINENTALES.—6. OPCIONES DE POLÍTICA LEGISLATIVA: PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE, CARÁCTER GENERAL O SECTORIAL DE LA NORMA AMBIENTAL.—7. EL DEBATE COMPETENCIAL: LAS «BASES» COMO NIVEL DE CALIDAD AMBIENTAL MÍNIMA, LOS LÍMITES DE LA PROTECCIÓN ADICIONAL AUTONÓMICA, EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS EJECUTIVAS POR EL ESTADO Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

## 1. LA PROTECCION DEL AMBIENTE COMO PRINCIPIO GENERAL INFORMADOR DEL ORDENAMIENTO JURIDICO

El reconocimiento que a la tutela del ambiente presta el texto constitucional es el dato más sobresaliente que en esta materia ofrece el Ordenamiento español en comparación con otros, como el francés o el italiano, en los que la protección jurídica de este nuevo valor emergente ha dependido de la sensibilidad del legislador y de los tribunales. En este sentido, la española emula otras constituciones europeas contemporáneas, como la griega de 1975 (art. 24) y la portuguesa de 1976 (art. 66). La existencia del artículo 45 de la Constitución española (en adelante, CE) impone que la reflexión jurídica

(\*) El presente trabajo constituye, con algunos retoques y actualizaciones, parte de mi tesis doctoral —«Derecho de Aguas y Medio Ambiente. El paradigma del aprovechamiento del agua para la conservación de los humedales»—, leída en abril de 1991 en la Facultad de Derecho de Castilla-La Mancha.

sobre los problemas ambientales se plantee a partir de los presupuestos constitucionales; perspectiva esta, sin duda, más ambiciosa y a la vez más comprometida (1).

En efecto, la exégesis de este artículo ha merecido la atención preferente de la doctrina (\*), tarea en la que, como veremos, es clave también la aportación del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) y a la que ha terminado por sumarse recientemente el Tribunal Supremo (en adelante, TS) con un sentido muy progresista y decidido (2).

La Constitución española ve la luz en un período de auge de la inquietud universal por los problemas ambientales, de la que ya la legislación precedente había empezado a hacerse eco (3), alertada por la doctrina más atenta que, desde diferentes perspectivas, venía señalando la insuficiente respuesta jurídica brindada al reto ambiental (4). Junto a dichos precedentes y a la sensibi-

(1) Artículo 45 CE: «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 causado.»

Como botón de muestra del significativo cambio finalmente operado, en punto a la recepción del nuevo valor constitucional y de las reformas legales recientes por la doctrina jurisprudencial, vid. STS 26 de diciembre de 1989 (Ar. 9649), Sala 3.ª, ponente Francisco González Navarro: «En todo caso, es lo cierto que cualquier interpretación que se haga por los órganos competentes de las normas aplicables han de partir de aquel mandato constitucional de protección de la naturaleza, por lo que en caso de duda han de inclinarse por negar la autorización para cualquier actividad que pueda dañar o menoscabar el deseable equilibrio natural. Y ello, porque el medio ambiente natural es el supersistema que integra los demás» (F. J. 6.º).

(\*) Ya entregado este artículo para su publicación, ha aparecido en las librerías la obra de DOMPER FERRANDO *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Civitas, 1992, cuyo primer volumen está dedicado íntegramente al concepto constitucional de medio ambiente y a la distribución competencial en la materia, y cuya consulta recomendamos al lector interesado.

(2) Como reconocía MARTÍN MATEO, el que las sentencias de este Tribunal no reflejaran desde el primer momento los posicionamientos constitucionales específicos sobre tutela ambiental se debió, de una parte, a la lentitud del aparato judicial, y de otra, al retraso del legislador en modernizar el ordenamiento sectorial («La jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo español desde el cambio político», *Revista de Administración Pública* —en adelante, RAP—, 108, 1985, págs. 187 y sigs.).

(3) Pueden citarse como ejemplos la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico de 1972, la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975, la Ley de Residuos Sólidos Urbanos de 1977 o la Ley de Sanciones a la Contaminación Marina de 1977.

(4) Vid. M. A. ARROYO GÓMEZ: «Elementos de una política de medio ambiente», *Documentación Administrativa* —en adelante, DA—, 145, 1972, págs. 77 y sigs.; T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «Parques nacionales y protección de la naturaleza», *Revista Española de Derecho*

lización social de tinte ecologista (5), marca también su impronta en el texto constitucional la situación de crisis económica atravesada por el país en aquellos años, imponiendo las consiguientes cautelas (6). Por ello, merece valorarse de antemano la receptividad del constituyente al asumir la tutela del ambiente como una necesidad socialmente sentida. Como indica Tomás Ramón Fernández, el tratamiento jurídico del problema ambiental sólo es posible a partir de una decisión política, de una opción de la Comunidad sobre el modelo de sociedad que desea para el futuro. Siendo la Constitución la vía primaria de expresión del cuadro de valores vigentes en la sociedad y el punto de referencia del desenvolvimiento de la vida colectiva, resulta de todo punto acertada la constitucionalización del tema. Siguiendo a este autor, debemos constatar cómo las preocupaciones ambientales han encontrado acomodo en la parte dogmática de nuestra Constitución mediante su plasmación en un nuevo derecho económico-social —el derecho al ambiente y a la calidad de la vida—, al que se dota de una funcionalidad compleja como derecho-deber, y la consagración de la tutela ambiental como uno de los principios rectores de la política económica y social. A su juicio, teniendo en cuenta que el constituyente no plantea una opción neta por un modelo de sociedad u otro, la introducción de dicho precepto supone un elemento dinamizador, un factor de cambio y de transformación social de un estado de cosas (7).

En este sentido, situado el artículo 45 CE en su contexto inmediato (8), hay que reconocer que, si bien su eficacia y valor no es idéntico al de los

*Administrativo* —en adelante, REDA—, 5, 1975, págs. 215 y sigs.; L. MARTÍN REBOLLO: «Medio ambiente y responsabilidad de la Administración», REDA, 4, 1976, págs. 639 y sigs.; L. MARTÍN-RETORTILLO: «Problemas jurídicos de la tutela del paisaje», RAP, 71, 1973, págs. 423 y sigs., y en especial el libro de RAMÓN MARTÍN MATEO *Derecho ambiental*, Madrid, IEAL, 1977, primera y única obra española que ha abordado con una visión de conjunto esta problemática. Esta obra ha tenido una segunda edición en 1992.

(5) Sobre el desarrollo del movimiento ecologista en España, vid. C. CARRASCO-MUÑOZ DE LERA: «El medio ambiente. Los movimientos sociales: aspectos sociológicos y cívicos», *Poder Judicial*, 4, 1988, págs. 15 y sigs.; B. VARILLAS: *Para una historia del movimiento ecologista en España*, Madrid, Miraguano, 1981.

(6) Sobre los efectos positivos y negativos de la crisis sobre la política ambiental y la estrategia institucional al respecto, vid. R. MARTÍN MATEO: «El medio ambiente y la crisis económica: consecuencias jurídicas», DA, 190, 1981, págs. 383 y sigs.

(7) T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «Derecho, medio ambiente y desarrollo», REDA, 24, 1980, págs. 6 y 7.

(8) Como enseña GARCÍA DE ENTERRÍA y ha sancionado el Tribunal Constitucional reiteradamente, la Constitución es la norma jurídica superior del ordenamiento y sujeta, en toda su extensión, a particulares y poderes públicos. El ordenamiento jurídico constitucional no es, por otra parte, un orden puramente formal, sino que pretende el establecimiento de un orden de valores o contenido material en la comunidad nacional como marco de convivencia. La Constitución debe ser entendida como un todo coherente, lo que obliga a una interpretación finalista

derechos fundamentales o los principios generales del artículo 9.3, sí que tiene un efecto vinculante inmediato: el señalado por el artículo 53.3 CE. «Este artículo —señala el TC— se incluye entre los “principios rectores de la política social y económica” (capítulo III del título I, relativo a “derechos y deberes fundamentales”) cuyo reconocimiento, respeto y protección informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 CE)» (9); es más, el artículo 53.3 CE impide considerar dicho principio como norma sin contenido y obliga a tenerlo presente en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes (10). En la misma línea, Parejo Alfonso entiende que, como principios rectores, «se trata, pues, de objetivos finales que orientan la acción de los poderes públicos en la interpretación del ordenamiento jurídico, si bien todo ello se cumple, obviamente, en el marco del conjunto de valores, fines y bienes que también sanciona la Constitución y cuyas exigencias han de ser igualmente atendidas por aquellos poderes. Justamente esta cualidad de los principios rectores —ser encarnación de metas u objetivos sociales— pone de manifiesto la identidad última de su naturaleza y la de los principios generales. Porque forman parte del orden sustantivo de valores y bienes colectivamente asumidos y positivizados en la Constitución» (11).

En definitiva, el postulado constitucional de protección del ambiente, con los perfiles que ahora veremos, es en primer lugar un principio general informador del Ordenamiento. El efecto directo de este precepto opera, sin lugar a dudas, en el juicio de vigencia de la legislación preconstitucional (Disposición derogatoria tercera CE) y de constitucionalidad de la legislación posterior.

## 2. EL DERECHO SUBJETIVO AL DISFRUTE DE UN AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO DE LA PERSONA

Reconocido de esta manera el alcance informador general del valor ambiental, hay que observar que el análisis del artículo 45 requiere distintos enfoques. Su apartado primero alude al derecho de todos «a disfrutar de un

de la misma y a un análisis de conjunto del texto constitucional, en cuyo contexto hay que situar el derecho, el bien o la institución de que se trate, en este caso el medio ambiente (E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 3.ª ed., 1985; sentencias del Tribunal Constitucional 80/1982, 20 de diciembre, FJ 1; 18/1981, 8 de junio, FJ 2; 25/1981, 14 de junio, FJ 5; 32/1985, 6 de junio, FJ 1; 20/1985, 14 de febrero, FJ 3).

(9) STC 64/1982, 4 de noviembre, FJ 2.

(10) STC 19/1982, 5 de mayo, FJ.6.

(11) L. PAREJO ALFONSO: *Los valores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (Libro Homenaje al profesor Villar Palasí), Madrid, Civitas, 1989, págs. 956-957.

medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo». Surge así el interrogante de si estamos en presencia de un verdadero derecho subjetivo, cuestión esta que, seguramente por su novedad, despierta no pocos recelos y dudas, interrogantes que a menudo podrían plantearse respecto del resto de derechos y libertades constitucionales, que son, sin embargo, perfectamente asumidos (12).

Algún autor ha sugerido que se trataría más bien de un derecho prestacional, una norma de acción dirigida a los poderes públicos que supone una acción positiva del Estado como medio para llevar a la práctica una serie de derechos y conquistas sociales que van más allá del propio ámbito de los derechos subjetivos y personales (13). Por el contrario, también se ha sostenido la naturaleza de derecho fundamental del mismo por su conexión teleológica con el artículo 10.1 CE (14).

A mi juicio, dada la ubicación del artículo 45.1 en la Constitución, y de acuerdo con el artículo 53.3 CE —que indica que los derechos reconocidos bajo la rúbrica «de los principios rectores de la política social y económica» «sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen»—, con el artículo 53.2 CE —que excluye su tutela de los procedimientos preferente y sumario y de amparo— y los artículos 81.1 CE —que obliga a que el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas se realice por ley orgánica— y 53.1 CE —que establece que sólo por ley podrá regularse el ejercicio de los

(12) Sobre la problemática jurídica general que plantean los derechos «sociales» reconocidos en el capítulo III del título I de la CE, y en apoyo de las tesis que sostenemos sobre el concreto derecho al ambiente, resulta imprescindible la remisión *in toto* al libro del profesor PRIETO SANCHÍS *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1990, págs. 185 y sigs.

(13) Vid. F. LÓPEZ RAMÓN: *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Bolonia, Real Colegio de España, 1980, pág. 43. Así lo sostiene también, con relación a un derecho de configuración constitucional análoga —el derecho a la protección de la salud— alguna decisión del TS: «El control de la alimentación humana es uno de los servicios públicos más intensamente exigidos por la sociedad (...), siendo el correcto y cuidadoso funcionamiento de dicho servicio un derecho de los ciudadanos que viene consagrado al más alto nivel normativo en el artículo 43 CE, que conlleva la correlativa obligación de los poderes públicos de adoptar las medidas preventivas que resulten necesarias para proteger la salud pública» (Sala IV, STS de 18 de diciembre de 1985; Ar. 6.403).

(14) En este sentido, BELTRÁN BALLESTER estima que este derecho de disfrute tiene como razón de ser el desarrollo de la persona y, por tanto, aunque el artículo constitucional que lo ampara se halla en el capítulo correspondiente a los principios rectores de la política social y económica del Estado, no deja de ser un derecho fundamental, ya que el desarrollo de la personalidad es, junto a otros, fundamento del orden político y de la paz social, consagrado en el párrafo primero del artículo 10 de la Constitución. Por ello, a su juicio, además de principio rector de la política social del Estado, sería también un derecho fundamental de todos y cada uno de los ciudadanos («El delito ecológico», *Poder Judicial*, 4, 1988, pág. 93).

derechos y libertades reconocidos en el capítulo II del título I—, es evidente que el derecho al ambiente no ha obtenido rango de derecho fundamental en nuestra Carta Magna ni sobre la regulación del mismo pesa una reserva constitucional de ley orgánica ni ordinaria, por lo cual su disciplina podrá realizarse incluso mediante normas de rango infralegal (15).

Pero el hecho de que este derecho no alcance dicho grado ni goce de dicho sistema reforzado de garantías y de protección no significa que no sea un derecho subjetivo reconocido constitucionalmente, cuya tutela se encarece expresamente a los poderes públicos.

Es claro que el constituyente no da una definición precisa de qué cosa sea o en qué consista el derecho al ambiente —como no la da de ningún otro derecho— y que remite su regulación al legislador ordinario —como no puede ser de otra manera—, que deberá rellenar de contenido sustantivo el derecho formalmente reconocido en la Constitución. Porque es de admitir que, dada la amplitud que abarca el concepto mismo de medio ambiente, la definición de este derecho, y sobre todo su ejercicio, en abstracto, resulta harto difícil —como sucede con la práctica totalidad de estos derechos—. Lo que no significa que no sea reconocible, que no se pueda intuir y deducir su contenido, siquiera en línea de máxima. La conceptualización del derecho al ambiente es un desafío que corresponde asumir con valentía a la doctrina y a la jurisprudencia. En este sentido, creo que este derecho no debe ser entendido como el derecho a disfrutar de un ambiente ideal, sino como el derecho a que éste sea preservado, protegido del deterioro y, en su caso, mejorado en el momento y lugar concreto en que se manifieste una situación de degradación efectiva o potencial.

El deber del legislador no consiste en redundar una proclamación general que ya sanciona la Constitución ni tampoco en establecer una definición universalmente válida del derecho —empeño seguramente inalcanzable—, sino en extender y hacer realidad su verificación en los distintos sectores del ordenamiento que le afectan. Esta es la tarea que el constituyente confía y encomienda al legislador, decidir progresivamente en los distintos ámbitos y realidades de conflicto ambiental cuál debe ser el alcance de este derecho, conjugándolo y armonizándolo con el resto de bienes, valores, principios y

(15) Hasta el momento así lo viene afirmando con rotundidad el TC, al rechazar que pueda abrir el recurso de amparo. Auto 940/1985, 18 de diciembre: «Tampoco es admisible la alegación de que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial, debido al incumplimiento de mandatos constitucionales contenidos en los artículos 24, 39, 43, 45 y 49 de la CE... Por lo que se refiere a los artículos 39, 43, 45 y 49 de la CE, no dan lugar a derechos susceptibles de protección por el procedimiento de amparo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 41.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), y su pretendida violación por la sentencia impugnada no es, por tanto, admisible para iniciar un procedimiento de este tipo.»

derechos igualmente reconocidos en la Constitución —ninguno de los cuales tiene valor absoluto y se limitan recíprocamente— y establecer los mecanismos de garantía y de tutela que lo hagan efectivo. Sólo a través de la necesaria intervención del legislador, perfilando los contornos precisos del derecho, el artículo 45.1 CE puede verse satisfecho, ya que es a partir de esta operación cuando los ciudadanos pueden obtener de los tribunales ordinarios la tutela material del mismo (16). Esto significa que el derecho al ambiente no es un derecho de libertad ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, que no cabe considerarlo un derecho incondicionado y absoluto en toda clase de supuestos ni, en todo caso, este derecho puede ejercerse al margen de la regulación legalmente establecida. Por consiguiente, supone una verdadera espuela sobre el legislador, que debe llevar a cabo el remozamiento de la legislación en la línea indicada por la Constitución.

Pero también para el Poder Judicial, que ha de estar muy atento a dar aplicación a estos cambios normativos en cuanto se produzcan, cumpliendo así su papel garantizador de los derechos de las personas y, en su caso, obligando a la Administración a cumplir los deberes que la Ley le impone para hacer efectivo aquel derecho.

En ambos sentidos, es paradigmático el caso planteado en una reciente sentencia del TS que, merced a la aplicación de los artículos 18 y 26 de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 (en adelante, LBRL), condena a un Ayuntamiento a construir las instalaciones de depuración de vertidos precisas para hacer efectivo el derecho constitucional de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado (17).

(16) La necesidad de esta participación del legislador es generalmente admitida por la doctrina (vid. T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «El medio ambiente en la Constitución española», *Boletín Informativo del Medio Ambiente*, 20, 1981, págs. 17-18; R. MARTÍN MATEO: «Ambiente y recursos naturales. El sistema institucional», *Revista de Derecho Urbanístico*, oct.-dic. 1985, págs. 19-20) y por el TS.

En concreto, en un caso en el que el demandante solicitaba la calificación como suelo no urbanizable de unas dunas de valor paisajístico y ecológico para protegerlas de la edificación, el Tribunal declara su incapacidad para sustituir una decisión que corresponde al planificador del territorio o a las Cortes Generales y al Gobierno de la nación (declaración de espacio natural protegido): «El artículo 45 CE, invocado por el actor, que exige a los poderes públicos defender y restaurar el medio ambiente, sólo puede ser alegado ante esta jurisdicción de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollan (art. 53 CE), y hoy por hoy, el desarrollo legislativo del derecho al medio ambiente no permite la estimación en sede jurisdiccional de esta última pretensión» (Sala IV, STS de 6 de julio de 1984; Ar. 4.018).

Pero también conviene tener presente que ese mismo carácter de derecho de configuración legal ha sido apuntado por el TC respecto de otros derechos de los llamados «fundamentales», como, por ejemplo, el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE (SSTC 206/1987 y 197/1988).

(17) Sala III, STS de 25 de abril de 1989; ponente, Francisco González Navarro (Ar. 3.233),

En definitiva, debemos afirmar que el derecho al ambiente es un derecho subjetivo de naturaleza constitucional, de configuración legal y protección judicial ordinaria. En este sentido, es algo más que un mero derecho prestacional, que también, en cuanto obliga a la Administración a velar por la conservación del ambiente y otorga a los ciudadanos el derecho de instarla —con todas las dificultades que son comunes a los derechos de esta naturaleza—, sino un derecho cuya tutela puede hacerse valer igualmente frente a cualesquiera sujetos privados. Incluso frente al legislador, que si bien goza de la discrecionalidad que le es propia para disciplinarlo, para determinar las condiciones y consecuencias de su ejercicio, no puede legiferar en una dirección opuesta a su tutela.

Evidentemente, al legislador corresponde establecer en cada momento histórico, a partir del mandato constitucional, el modo y el grado en que dicha protección debe plasmarse. Lo que desde mi punto de vista merecería la calificación de inconstitucional sería una política legislativa que, una vez avanzadas positivamente las directrices constitucionales, pretendiera lisa y llanamente la supresión o el desarme del derecho. Esto no quiere negar la evolución y reversibilidad normativa, que sería contraria a los principios de democracia y pluralismo, sino remarcar el carácter vinculante para el legislador de la concepción, en absoluto inocua o neutral, reflejada en el artículo 45 CE, que es en conjunto, como antes señalábamos, parámetro de constitucionalidad de las normas (18).

---

FJ 5: «La Ley básica estatal de Régimen Local de 2 de abril, norma de inmediata y directa aplicación..., establece como competencias obligatorias de los Municipios, entre otras, las de protección del medio ambiente y la de protección de la salubridad pública, así como la de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (art. 26). Y reconoce, además, el derecho de los vecinos a exigir la prestación del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio (art. 18). Es claro, por tanto, que el Municipio de Puigpunyent tiene la obligación —correlativa al derecho del recurrente— de adoptar las medidas adecuadas para poner fin a la situación que ha dado origen al pleito. Esta obligación y este derecho suponen que el Ayuntamiento tiene que cumplir lo que se le ha solicitado, lo que implica, además, la obligación de incluir en sus presupuestos, si fuese necesario, las partidas para realizar las obras que sean adecuadas para poner fin a la situación actual de atentado al derecho del recurrente a un medio ambiente adecuado. Y esto es así, es decir, que esa obligación de allegar incluso los medios económicos oportunos está insita dentro de la de establecer y conservar en óptimas condiciones las instalaciones de vertido de aguas residuales, porque de otro modo podría no tener efectividad el derecho del recurrente.»

(18) Este reforzamiento o resistencia, que no intangibilidad, por parte de los desarrollos normativos de los derechos reconocidos o derivados del capítulo III del título I de la Constitución que supongan avances sociales, frente al reformador regresivo, ya ha sido apuntada por algunos autores (vid. LUIS ORTEGA ALVAREZ: Comentario al art. 50 de la CE, Curso UIMP, Santander, 1991).



### 3. LA LEGITIMACION PROCESAL EN DEFENSA DEL AMBIENTE

La efectividad de cualquier derecho depende, en primer lugar, del reconocimiento por el Ordenamiento de la posibilidad de actuar su defensa, esto es, de accionar y obtener la tutela judicial frente a una amenaza o violación del mismo. En este sentido, el artículo 45 CE reconoce indubitadamente la legitimidad del interés y el derecho individual al disfrute del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, esfera jurídica que ha de ser tutelada por los tribunales, tal y como manda el artículo 24 CE. Es decir, si bien la mera invocación del artículo 45 CE no será suficiente para decidir el sentido del fallo —para lo que habrá que estar a lo que en cada momento pueda dar de sí la legislación positiva, ya que la prevalencia de este derecho frente a otros, en cada supuesto concreto, dependerá, insistimos, de la cobertura que al mismo dé la legislación en vigor al ponderar el conjunto de bienes, intereses y derechos en presencia—, sí que será, supuesta la seriedad de la pretensión, base para la admisibilidad de la demanda.

A partir de aquí habrá que examinar, no obstante, las peculiaridades que el requisito de la legitimación presenta en relación con el tipo de acción que se ejercite y al orden jurisdiccional ante el que se sustancie. En esta misma línea, hay que considerar también el hecho frecuente de la repercusión general de los daños al ambiente y la dificultad de su individualización.

En primer término, cuando los hechos dañosos al ambiente pudieran ser referidos, además, a personas concretas, el perjudicado estará legitimado para instar el correspondiente proceso civil, a cuyo efecto el TS ha advertido la existencia de varias vías de reclamación directa contra el causante: las derivadas de relaciones de vecindad (art. 590 Cc), por abuso de derecho o uso antisocial del mismo (art. 7.2 Cc), las derivadas de contratos y la acción por daños extracontractuales (arts. 1.093 y 1.902 Cc) (19). Dicho esto, tampoco

---

(19) Sala I, STS de 3 de diciembre de 1987; Ar. 9.176: «a) La legislación sobre medio ambiente y sus efectos es de inspiración esencialmente administrativa, correspondiendo a las Administraciones estatal, autonómica y local su regulación y organización, lo que no es óbice para que el ordenamiento jurídico-privado pueda y deba intervenir en cuantos problemas o conflictos se originen en el ámbito de las relaciones de vecindad, en los supuestos de culpa contractual o extracontractual y en aquellos otros que impliquen un abuso del Derecho o un ejercicio antisocial del mismo, situación a que alude el artículo 7.2 del Código Civil; b) el precitado ordenamiento tiene primacía en los casos de conflictos entre personas físicas y jurídicas de naturaleza privada, y la fuerza atractiva de la jurisdicción civil entra en juego, incluso, en las cuestiones derivadas de actos en que la Administración no actúa como poder en el ejercicio *ius imperii*, de lo que es un claro exponente el artículo 41 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; c) el procedimiento administrativo depende y está en función de la existencia de un “acto administrativo”, y la jurisdicción contencioso-administrativa sólo puede

puede rechazarse, dada la creciente evidencia de la trascendencia que para todas y cada una de las personas suponen los estragos y riesgos ambientales, que ese nexo causal de responsabilidad a partir del evento dañoso pueda ser reconocido no sólo en casos de repercusión directa y actual, sino también en términos de daño indirecto y potencial.

Sin embargo, como señala Javier Gálvez, el carácter comunitario de los conflictos ambientales pugna con la comprensión individualista del proceso y exige la admisión de acciones populares y colectivas sin el requisito de la particularización del perjuicio (20). Por lo que se refiere a la acción popular —institución de amplio arraigo en nuestro Derecho procesal—, los artículos 125 CE y 19.1 Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) se limitan a admitir su ejercicio en los casos previstos por la ley, por lo que su extensión y aplicación a procesos en defensa del ambiente requiere un reconocimiento legal expreso.

*Lege data*, la acción popular es admitida con carácter general en la jurisdicción penal (arts. 101 y 270 Ley de Enjuiciamiento Criminal), por lo que la persecución de las conductas sancionadas como delitos —v. gr., el llamado «delito ecológico» del artículo 347 bis del Código Penal— es perfectamente posible por esta vía.

En cuanto al ordenamiento civil, concebido en función de los conflictos entre particulares, es completamente refractario a una acción de este tipo.

Por lo que hace al ordenamiento administrativo, sólo ciertas leyes admiten, directa o indirectamente, la acción popular: Ley de Pesca de 1942, artículo 58; Ley del Suelo de 1976, artículo 235; Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, artículo 16; Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (RDL 1302/1986), artículos 3 y 4; Reglamento de Actividades Clasificadas, artículo 30.2.a; leyes declarativas de los Parques Nacionales de Doñana —Ley 91/1978— y de las Tablas de Daimiel —Ley 25/1980— y Ley madrileña sobre protección de embalses y humedales de 1990.

Fuera de estos supuestos, la clave para el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa será crear el acto administrativo contra el que instar la acción revisora, lo que exigirá bien la personación en los expedientes abiertos

---

conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo, artículo 1 de la Ley reguladora. Estas consideraciones son más que suficientes para comprender que la contienda entre la parte actora —personas naturales— y la parte demandada —persona jurídica privada— no podrían ventilarse por la vía y procedimiento administrativo, entrando de lleno en la esfera del Derecho privado y en la competencia de la jurisdicción ordinaria.»

(20) J. GÁLVEZ, en *Comentarios a la Constitución*, dirigido por Garrido Falla, Madrid, Civitas, 1985, págs. 823 y sigs.

por la Administración, bien la petición de incoación. En este punto, merece apreciarse la generosidad con que la jurisprudencia más reciente interpreta el concepto de interés directo del artículo 28 Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, notoriamente influida por la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 24.1 CE, admitiendo la acción siempre que de prosperar pueda derivarse un beneficio mediato o inmediato al impugnante, e incluso la legitimación de las asociaciones legalizadas (21), sin que pueda decirse, no obstante, que se haya dado el salto de admitir la acción popular por vía interpretativa.

Ante esta carencia, no faltan autores que recomiendan el reconocimiento legal de la acción popular en defensa del ambiente con carácter general (22).

Por otro lado, a partir de la doctrina italiana de los «*interessi diffusi*», diversos autores habían postulado la necesidad de dar un claro reconocimiento legislativo a la legitimación colectiva como fórmula de tutela de diversos intereses sociales ligados con la calidad de la vida (consumo, publicidad, ambiente, cultura, etc.) (23). Particularmente en la conflictividad ambiental, el reconocimiento de legitimación procesal de las asociaciones y colectivos de carácter ecologista es una necesidad para hacer frente a los daños provocados por grupos o empresas de gran poder económico o por las propias Administraciones públicas ante los que el ciudadano aislado se ve normalmente inerme. En esta dirección, el propio TC había señalado —en relación con una materia que guarda en este plano bastantes notas de analogía con la ambiental como es la protección del consumo— la posibilidad ofrecida por

(21) Vid. SSTS de 10 de febrero de 1987 (Ar. 2.955), 25 de mayo de 1987 (Ar. 7.133) y 20 de septiembre de 1986 (Colex 742).

En este sentido, y en referencia directa al derecho al ambiente, vuelve a asombrar la pulcritud de razón jurídica de la STS de 25 de abril de 1989: «Lo que aquí se plantea es la de unas consecuencias —que, en el mejor de los casos, pueden calificarse de molestas— que se siguen al recurrente por las deficiencias que presentan las instalaciones de tratamiento y evacuación de las aguas residuales del municipio. Como el artículo 45 CE reconoce a “todos” el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, estableciendo, además, el deber de los poderes públicos de proteger, defender y restaurar el medio ambiente, negar la legitimación a don Gabriel P. S. es negar lo evidente... De manera que ese artículo 45, como los demás del expresado capítulo (capítulo tercero del título primero), tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos. Por todo ello, es claro que el recurrente tiene legitimación sobrada para acceder a los Tribunales de justicia a plantear la cuestión aquí debatida.»

(22) Vid. J. GIL-ROBLES GIL-DELGADO: «La acción judicial popular y la audiencia de los ciudadanos en el área del derecho ambiental», *Poder Judicial*, 4, 1988, pág. 177.

(23) Entre los autores que han recibido en España esta doctrina y defendido lúcidamente esta reforma, vid. J. ALMAGRO NOSETE: «La protección procesal de los intereses difusos en España», *Justicia*, 1, 1983, págs. 69 y sigs.

el artículo 32 LJ, debidamente actualizada su interpretación (24). A mi juicio, el artículo 7.3 LOPJ —al señalar que «los juzgados y tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión» y que «para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción»— ha terminado felizmente por incorporar en nuestro ordenamiento rituario esta nueva situación subjetiva con carácter general. A partir de esta regla, la legitimación de los grupos y asociaciones en defensa del ambiente en los procesos judiciales es perfectamente legal, sin perjuicio de la competencia de los tribunales para evaluar la seriedad y legitimidad de las peticiones (25).

Por último, en relación también con los mecanismos de garantía de este derecho y dado que el ambiente sólo puede ser verdaderamente conservado mediante medidas preventivas, consideramos —*lege ferenda*— que la vía de los recursos debe estar precedida de la posibilidad de los ciudadanos de poder intervenir antes de que el daño se produzca, lo que implica a su vez el reconocimiento de un derecho a la información sobre los proyectos y programas que puedan deteriorar el ambiente y el derecho a participar en los procesos de toma de decisión que afecten a esta materia (26). Por consiguiente, el derecho al ambiente deberá amparar, además de la conservación o restablecimiento del medio, la eventual violación del derecho a la información y a la participación, que están necesariamente unidos.

---

(24) STC 71/1982, 30 de noviembre, FJ 20: «La legitimación colectiva tiene algún reconocimiento en nuestro sistema jurisdiccional, pudiendo recordarse, como ejemplo de mayor importancia, el del artículo 32 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, fórmula que entendida en su verdadera significación, sin rigorismos recortadores de su potencialidad, puede servir a los objetivos que se están cuestionando cuando la defensa de los intereses colectivos pueda hacerse valer por los cauces del proceso contencioso-administrativo. La otra variante legitimadora, la sustitutiva de la individual, en defensa de intereses que permiten una individualización, aunque insertos en un ámbito que tienen una trascendencia colectiva a la que se deben las asociaciones de consumidores, es una técnica que, aunque con algunos ejemplos singulares en nuestro derecho, no se ofrece con los caracteres de generalidad que en el ámbito contencioso-administrativo tiene la legitimación colectiva o, en su caso, corporativa.»

(25) En este sentido, vid. F. GÓMEZ DE LIANO: «La legitimación colectiva y el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial», *Justicia*, 3, 1986, págs. 549 y sigs.

(26) Sobre la regulación existente de este concreto aspecto, vid. ENRIQUE ALONSO GARCÍA: «La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales», *REDA*, 61, 1989, págs. 49 y sigs.

4. LA FUNCION PUBLICA DE TUTELA DEL AMBIENTE:  
EL CRECIMIENTO CUALITATIVO Y SOSTENIDO COMO SINTESIS CONSTITUCIONAL  
DE LOS INTERESES AMBIENTAL Y ECONOMICO

Del tenor del artículo 45.2 CE —«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»— se infiere claramente la configuración de la protección del medio ambiente como una función pública, la habilitación de un título de intervención en favor de los poderes públicos con este fin. Más aún, como sostiene Luciano Parejo desde la perspectiva del «Estado social», la Constitución establece un mandato-deber dirigido al poder público de actuar de manera positiva para la consecución de este objetivo (27-28).

A mi juicio, en la determinación de los contornos que definen dicha función (ámbito material, fines, límites...) es clave la concatenación de tres conceptos cuyo significado merece alguna reflexión: «calidad de la vida», «medio ambiente» y «utilización racional de los recursos naturales». Por su parte, el principio de «la indispensable solidaridad colectiva» encuentra un indudable campo para desplegarse en las relaciones ordinamentales entre Estado y Comunidades Autónomas, como veremos en el último apartado de este trabajo. Estos conceptos han de ser interpretados dentro de la economía general de la Constitución, lo que significa que su correcta inteligencia sólo puede lograrse teniendo presente el polo contrario de la tensión que subyace en la problemática ambiental: el crecimiento económico, presente asimismo en varios artículos de la Constitución (arts. 38, 40, 130, 131) (29).

Frente al concepto de «nivel de vida», basado en una magnitud de contabilidad económica —el famoso «PIB»—, cuya elevación era el objetivo de las políticas de desarrollo hasta los años setenta (aumento cuantitativo de la

---

(27-28) Según sostiene este autor, es en la parte de la realidad social articula directamente desde la Constitución con principios rectores de la acción de los poderes públicos (arts. 39 a 52) donde el principio estructural del «Estado social» encuentra su terreno propicio y adquiere contornos más precisos (PAREJO ALFONSO, JIMÉNEZ BLANCO, ORTEGA ALVAREZ: *Manual de Derecho administrativo*, Barcelona, Ariel, 1991, págs. 71 y 506).

(29) Como señalan los estudios que desde la Ciencia de la Economía se han ocupado del tema, en el origen del deterioro ambiental aparece, en todo caso, una actividad económica de producción y consumo. El medio ambiente sirve a la economía de dos maneras: como suministrador de recursos (economía de los recursos naturales) o como receptor de residuos (economía de la contaminación). Un problema de escasez ambiental en alguno de estos planos se convierte en un problema económico. La experiencia demuestra que el mercado, por sí solo, no conduce

producción y mayor disponibilidad de bienes de consumo), el nuevo concepto de «calidad de la vida» alude, además, al desarrollo de las necesidades espirituales del hombre como presupuesto para la realización integral de la dignidad de la persona. Esta es la idea que expresa el preámbulo de la Constitución cuando dice que «la nación española proclama su voluntad de (...) promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida», e implica, en última instancia, una democratización del bienestar material y cultural, es decir, una exigencia de extensión social de los bienes que la hacen posible, en tanto en cuanto todos los ciudadanos son acreedores de una dignidad igual (art. 10.1 CE).

Crecimiento económico y protección del ambiente no se conciben hoy como fines antagónicos o excluyentes, sino como objetivos que deben compaginarse para procurar la calidad de la vida. Por tanto, la consecución de un medio ambiente propicio para el desarrollo de la persona es una vertiente parcial de ese «macroconcepto» que es la calidad de la vida, en el que también se incluye, necesariamente, el desarrollo económico. Ambos son bienes constitucionales, ninguno de los cuales prevalece *a priori*, sino que se limitan recíprocamente, y será el legislador ordinario el que, en cada caso, establezca las modulaciones de uno y de otro (30).

En realidad, la calidad de la vida es la expresión moderna que sintetiza las aspiraciones de bienestar en una sociedad dada, en la que se engloba la mejora de todos aquellos aspectos de la vida que se consideran socialmente buenos para la existencia del hombre (educación, trabajo, ocio, salud, vivienda, etc.). En mi opinión, y en la línea sostenida por Martín Mateo (31), la tutela del ambiente, como presupuesto de la calidad de la vida, y el propio

---

a una asignación socialmente óptima de los bienes ambientales; al contrario, provoca «deseconomías externas», es decir, repercusiones negativas de unos agentes económicos sobre otros y sobre la colectividad en su conjunto. En definitiva, el ambiente se revela como una fuente de conflictos sociales y, por consiguiente, un motivo de atención para el Derecho (vid. P. BIFANI: *Desarrollo y medio ambiente*, Madrid, MOPU, 1984, *passim*).

(30) Así lo declara sin paliativos el TC cuando dice: «Recuérdese también que la “calidad de la vida” que cita el artículo 45 y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio adecuado para promoverla está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en algún otro artículo, como el 129.1. Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone, asimismo, “el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos” (art. 130.1)... Ese desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales» (STC 64/1982, 4 de noviembre, FJ 2).

(31) R. MARTÍN MATEO: «La calidad de la vida como valor jurídico», *RAP*, 117, 1988, págs. 64 y sigs.

concepto constitucional de medio ambiente deben interpretarse por referencia al tercer concepto antes aludido: «la utilización racional de los recursos naturales». Descartamos aquellas concepciones elásticas del medio ambiente en las que cabe todo, exclusión que, a nuestro juicio, es perfectamente lógica, posible y coherente con la economía constitucional, habida cuenta de que muchas de esas materias gozan de un título específico: educación (art. 27), trabajo (art. 35), salud (art. 43), cultura (art. 44), consumo (art. 51), vivienda y urbanismo (art. 47), patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46), etc.

En consecuencia, no hay inconveniente en limitar el ámbito propio de la tutela ambiental a la protección de los recursos naturales, esto es, los elementos básicos que componen la biosfera y constituyen el sustrato físico natural que hace posible la existencia del hombre como ser vivo (aire, agua, tierra, fauna y flora), y extraer de la misma otros elementos conectados más directamente con su faceta cultural, intelectual o cívica. Liberada de estas adherencias, aparece con nitidez la dialéctica entre crecimiento económico y medio ambiente que el artículo 45.2 CE pretende armonizar bajo la fórmula «utilización racional de los recursos naturales». Para referirse al desarrollo económico respetuoso con estas premisas de calidad de vida y medio ambiente se ha acuñado el término «crecimiento cualitativo» (32); velar para que el desarrollo económico se oriente en esta dirección constituye el contenido esencial de la función pública de tutela ambiental.

Ciertamente, es difícil dar una definición abstracta acerca de en qué consiste o cuándo la utilización de los recursos es «racional». Según ha señalado el Tribunal Constitucional, este dilema exige ponderar en cada caso por el legislador, «con criterio flexible», cuándo y hasta dónde debe prevalecer el principio económico o el principio ecológico (33). En línea de principios, y desde la perspectiva de la tutela del ambiente, la «racionalidad» por la que debe velar la intervención pública consistirá, a mi juicio, en encauzar la

---

(32) Como sostiene FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, la tensión entre medio ambiente y desarrollo no se resuelve en favor de ninguno de estos términos, sino en una fórmula de síntesis —«el crecimiento cualitativo»—, lo que significa hacer evolucionar la situación actual en un sentido progresivo de igualdad y equilibrio individual, colectivo y territorial (*Derecho, medio ambiente y desarrollo*, pág. 9).

(33) STC 64/1982, 4 de noviembre, FJ 8: «Lo que puede plantearse en casos concretos es el conflicto entre dos intereses cuya compaginación se propugna a lo largo de esta sentencia: la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero. Ello supone ponderar en cada caso la importancia para la economía nacional de la explotación minera de que se trate y del daño que pueda producir al medio ambiente, y se requiere también entender que la restauración exigida podrá no ser siempre total y completa, sino que ha de interpretarse con criterio flexible...»

utilización de los recursos naturales de manera que el disfrute de los mismos por las generaciones presentes se realice sin hipotecar la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, sin confiar el futuro de éstas a la ciencia o a la providencia. Ello implica asumir que los recursos naturales son un patrimonio común de la humanidad, que como tal debe ser transmitido a las nuevas generaciones. Esta es la idea rectora de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que condiciona el aprovechamiento de los recursos naturales a una previa ordenación y posterior vigilancia administrativa, de manera que se garantice la transmisión a las generaciones futuras del capital natural de nuestro país (34).

##### 5. EL DEBATE SOBRE LA CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA DE LOS RECURSOS NATURALES. UTILIDAD DEL INSTITUTO DEMANIAL PARA LA TUTELA DEL AMBIENTE: EL EJEMPLO DE LAS AGUAS CONTINENTALES

Como señala algún autor, la concepción jurídica de los recursos naturales ha sufrido, históricamente, una importante evolución, suscitando además opiniones encontradas acerca de cuál sería el régimen dominical más apropiado para garantizar su tutela ecológica (35). Más allá de este debate, en gran medida desactivado por el escepticismo que provoca comprobar que el régimen demanial no ha servido para otorgar en la práctica ninguna garantía, se plantea la necesidad de extender por igual la intervención tutelar de los poderes públicos sobre todos los recursos naturales, con independencia de su régimen de propiedad, con el fin de asegurar el valor ambiental que la sociedad aprecia en ellos y permitir su disfrute colectivo (36). Así lo asume la Ley 4/1989 en su artículo 2.3, donde se mandata a las Administraciones públicas para velar

(34) En esta línea parece moverse el TC: «El artículo 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud, no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la "utilización racional" de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como a cualquier otro sector económico y supone, en consecuencia, que no es aceptable la postura del representante del Gobierno... de que exista una prioridad absoluta del fomento de la producción minera frente a la protección del medio ambiente» (STC 64/1982, 4 de noviembre, FJ 2).

(35) Vid. B. CARDELUS Y MUÑOZ-SECA: «Principios comunes para la utilización de los recursos del medio físico», *DA*, 190, 1981, págs. 83 y sigs.

(36) Vid. L. MORELL OCAÑA: «Reflexiones sobre la ordenación del medio ambiente», *RDU*, 80, 1982, págs. 33 y sigs.



por el mantenimiento de los recursos naturales existentes en el territorio nacional, «con independencia de su titularidad o régimen jurídico».

Es cierto que el concepto constitucional de propiedad privada permite una amplísima intervención del Estado en su configuración (art. 33.2 CE). En este sentido, el propio TC ha admitido que la preservación de la función ambiental de los recursos naturales es un límite, perfectamente constitucional, a tener en cuenta al definir legalmente las facultades de disfrute que corresponden a los propietarios (37). Empero, esta delimitación legal no puede «anular la utilidad meramente individual del derecho». Si así lo impusieran las exigencias de protección del ambiente, lo mismo que cualquier otra limitación singular de un derecho patrimonial que provocase daños a su titular, aunque legítimos, deberá ser objeto de indemnización, requeriría en definitiva la expropiación (38).

Llegados a este punto, conviene parar mientes sobre el significado del instituto demanial aplicado a los recursos naturales y su virtualidad de cara a una mejor tutela del ambiente. El debate sobre la naturaleza jurídica del dominio público gira en torno a si constituye una propiedad especial —doctrina clásica— o un título causal de intervención (39), tesis esta última que parece hoy dominante, sobre todo a partir de la promulgación de la Constitución —que esboza los rasgos básicos de la institución y su papel en un Estado social—, de las últimas reformas legales —como la de aguas o costas— y de las aportaciones del TC. Precisamente, y conectando el debate general con el demanio hídrico, en su sentencia sobre la Ley de Aguas el Tribunal analiza detenidamente el problema del significado constitucional de la institución (40).

Según el TC, la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos como una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del

(37) STC 170/1989, 19 de octubre, FJ 8: «La Ley (Ley madrileña 1/1985, 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares) realiza, eso sí, una configuración de los derechos existentes sobre dichos terrenos (los terrenos incluidos en el Parque) que... no suponen en sí mismo privación de propiedad alguna ni de bienes y derechos patrimoniales, sino sólo el establecimiento de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger. (...) Las limitaciones del derecho de propiedad que introduce la ley madrileña con carácter no indemnizable no vulneran el contenido esencial de los derechos afectados al tratarse de medidas tendentes a proteger el espacio natural, según la distinta calificación del terreno y en cumplimiento del mandato que impone el artículo 45 CE.»

(38) STC 170/1989, 19 de octubre, FJ 8.

(39) Vid. por todos PAREJO ALFONSO: «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», *RAP*, 100-102, vol. 3, págs. 2379 y sigs.

(40) STC 227/1988, 29 de noviembre; ponente, magistrado Jesús Leguina Villa.

tráfico jurídico privado, protegiéndolo mediante una serie de reglas exorbitantes de dicho régimen. El bien demanial es así, ante todo, «res extra commercium», y su afectación, que tiene ese efecto esencial, puede perseguir distintos fines: asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión administrativa de los aprovechamientos privados, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional, garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial. Dentro de esta amplia categoría, el Tribunal distingue entre los bienes singularmente afectados a un servicio público, a la producción de bienes o a servicios determinados en régimen de titularidad pública, y aquellos otros que, en cuanto géneros, es decir, en atención a sus características naturales unitarias, se declaran no susceptibles de apropiación privada. En los primeros, la afectación se halla íntimamente vinculada a la gestión de cada servicio o actividad pública específica, de la que constituye un mero soporte material. En cambio, en la inclusión genérica de categorías enteras de bienes en el demanio, esto es, en la determinación del llamado dominio público natural, subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos, vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias (41).

Esta es, por otra parte, la concepción que han asumido los autores que han estudiado la aplicación de la institución al agua a partir de la Ley de 1985 (42).

Pero siguiendo con el estudio de la sentencia sobre la Ley de Aguas, observamos que el TC conecta estrechamente la regla de la demanialidad del agua con el principio constitucional de la tutela ambiental. En primer lugar, para descartar la tesis de que la ordenación legal de los recursos naturales, y en particular de un recurso tan escaso y vital como es el agua, deba tener como primer fin salvaguardar los derechos e intereses patrimoniales individuales, sino antes bien cumplir el mandato de velar por la utilización racional del recurso y proteger el medio ambiente (43). En segundo lugar, sostiene el Tribunal que es éste uno de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de los recursos naturales, en especial de los recursos hídricos (44). Por último, afirma que entre las necesidades colectivas cuya satisfacción legitima la inclusión gené-

---

(41) STC 227/1988, FJ 14.

(42) SILVIA DEL SAZ: *Aguas subterráneas. Aguas públicas*, Madrid, Marcial Pons, 1990, págs. 63 y sigs.; GALLEGRO ANABITARTE *et al.*: *El derecho de aguas en España*, Madrid, MOPU, 1986, págs. 395 y sigs.

(43) STC 227/1988, FJ 7.

(44) *Idem*, FJ 13.

rica de categorías de bienes en el dominio público natural una es la que garantiza el artículo 45 CE (45).

Por supuesto, no es éste el único título en que se apoya el Tribunal para reconocer la legitimidad de la opción demanializadora seguida por el legislador, hay otros como el de subordinación de toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1 CE) o la pauta que ofrece el artículo 132 CE. Sin embargo, aunque no como condición necesaria, esta doctrina demuestra que es incuestionable la relación que hoy se plantea en nuestro Ordenamiento jurídico entre recursos naturales, tutela ambiental y dominio público.

Si antes señalaba que el artículo 45 CE constitucionaliza un nuevo valor, cuya primera virtud era la de inspirar la transformación de una realidad socialmente considerada insatisfactoria, debemos constatar que dicho cambio orienta la ordenación jurídica de los recursos naturales hacia su integración en el dominio público.

Cabe preguntarse, pues, qué motivos pueden avalar el crédito de esta institución desde el punto de vista ambiental; ¿acaso el dominio público supone una garantía de inmunidad de los bienes naturales frente a cualquier agresión?

En una reflexión sobre la utilidad de la declaración demanial para proteger el medio ambiente, López Ramón afirma que, si bien la unión de las expresiones dominio público y medio ambiente es una «idea-fuerza» muy cara a los ambientalistas, la experiencia demuestra que jurídicamente esas esperanzas resultan infundadas. A su juicio, el logro de la efectiva protección del ambiente depende de la concreta regulación del uso de los bienes ambientales, y no de la etiqueta de dominio público (46).

Es cierto, como apunta este autor, que históricamente se demuestra que la etiqueta demanial no ha servido para proteger los bienes ambientales, y el caso de las marismas y de los humedales en general es un ejemplo pintiparado. La ascendencia del Estado sobre estos medios hídricos no sólo no evitó su degradación física y jurídica, sino que sirvió de soporte a políticas públicas que promovían su desecación y enajenación.

Sin embargo, no podemos compartir su opinión de que la calificación demanial sea superflua a estos efectos, ni de que el hacerlo con una finalidad de tutela ambiental suponga distorsionar la categoría demanial, ni de que la teoría y las normas generales sobre el demanio no tengan por objeto esa tutela ambiental, a cuyas exigencias y efectos pide que, en su caso, se atenga la

(45) *Idem*, FJ 14.

(46) F. LÓPEZ RAMÓN: «Dominio público y protección del medio ambiente», en *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Oñati, IVAP, 1988, págs. 585 y sigs.

calificación de un recurso natural como bien de dominio público. Esta tesis quizá resulte acertada si se parte, como hace López Ramón, de la concepción clásica patrimonialista del dominio público.

Desde nuestro punto de vista, por el contrario, la utilidad de la inclusión de los recursos naturales en el estatuto demanial es totalmente adecuada si, como hace el TC, se asume el dominio público como una técnica dirigida a dotar a la Administración de un poderoso título de intervención que facilita el desarrollo de políticas finalistas, como puede ser la tutela del interés colectivo ambiental presente en el recurso y los medios hídricos.

A mi juicio, como apunta López Ramón (aunque no desarrolle esta idea), la demanialidad sirve de punto de partida a una ordenación ecológica de los recursos naturales. La demanialidad no bastará para producir el efecto garantizador deseado si se queda sólo en eso. Pero si convenimos que lo importante es la regulación que se haga del uso del recurso, este título causal de intervención posibilita el máximo control sobre las conductas de los usuarios, ordenándolas de acuerdo con las exigencias que impone el interés general, en este caso, de la preservación del ambiente y la mejora de la calidad de la vida.

En síntesis, el Estado recurre a la demanialización con el fin de dotarse de un título que someta el aprovechamiento de estos bienes a su absoluto control. Más allá de lo que puedan permitir las técnicas de fomento, de policía, de servicio público o de planificación aplicadas a bienes bajo titularidad privada y más allá de lo que es permitido al legislador al definir la propiedad de los mismos, el dominio público permite al poder público establecer reservas de bienes, excluyendo cualquier aprovechamiento y salvando así el bien en su integridad (47). Se trata, en cualquier caso, de opciones perfectamente legítimas, cuya elección corresponde calibrar y decidir al legislador.

Esta distinción y justificación es claramente advertida por García de Enterría y Fernández Rodríguez. Según estos autores, las diferencias que para el régimen de intervención administrativa resultan de la utilización de la técnica de la propiedad privada o de la técnica del dominio público son esenciales. Si el agua, dicen, se califica de privada, su apropiación y utilización quedan sometidas al libre comercio, a la libre iniciativa de los propietarios en cuanto a su explotación y la transmisión de derechos se ordena con fórmulas de Derecho privado. La intervención administrativa, más o menos intensa, no podrá hacer desaparecer la libertad de iniciativa y de contratación privadas, salvo que emplee la expropiación. Por el contrario, si se emplea la técnica

---

(47) B. CARDELUS Y MUÑOZ-SECA: *Principios comunes para la utilización de los recursos del medio físico*, págs. 105 y sigs.

demanial, ningún particular podrá utilizar el recurso sin previa concesión administrativa, que se otorgará con fines distributivos desde la perspectiva de su mejor utilización social y, en su caso, de acuerdo con una planificación global (48). Aunque es posible disciplinar el uso de los recursos a través de la técnica de las limitaciones de la propiedad privada, es decir, definiendo legalmente su función social ambiental, que duda cabe que la posición del legislador y de la Administración es mucho más débil frente a la propiedad que frente a los particulares sometidos a una relación de sujeción especial —como es la concesional—, que permite un amplísimo campo de ordenación y vías más expeditivas de autotutela administrativa, e incluso excluir su explotación (49), ya que las medidas de intervención sobre la propiedad que se provean habrán de respetar a ésta una utilidad económico-patrimonial para no vulnerar su contenido esencial, dando lugar en caso contrario a la obligación de indemnizar el perjuicio o privación sufrida por los particulares (50). Sólo partiendo de la titularidad pública del recurso pueden llevarse a efecto disposiciones como la del artículo 40.d de la Ley de Aguas (LAg), que prevé la asignación y reserva de recursos para la conservación o recuperación del medio natural en los planes hidrológicos de cuenca.

En esta línea, es claro que, como principio, la exclusión del recurso del tráfico jurídico privado no va dirigida a impedir su aprovechamiento por los particulares, no supone una reserva al sector público en el sentido del artículo 128.2 CE [concepto no equivalente al de demanialización como bien distingue el TC (51)], sino precisamente a ordenar su utilización por los particulares en la producción de bienes (regadío, hidroelectricidad, etc.), a fomentar en definitiva el crecimiento económico, pero garantizando al mismo tiempo que este uso se haga de forma controlada y equilibrada, con el fin de asegurar los usos públicos (en particular, el abastecimiento a poblaciones) y que su distribución se haga con criterios que antepongan la satisfacción de los inte-

(48) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho administrativo*, tomo II, Madrid, Civitas, 1990, págs. 134 y sigs.

(49) Sobre la distinción dogmática entre relación de sujeción general y especial, vid. por todos A. GALLEGU ANABITARTE: «Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración», *RAP*, 34, 1961, págs. 11 y sigs.

La propiedad urbana —cuyas facultades, y en especial el «ius aedificandi», están sujetas legalmente a las directrices marcadas por el poder público— es el mejor ejemplo de la dificultad que entraña lograr, operando sobre derechos dominicales, que el mercado no juegue en contra del interés social y colectivo; no ya para atajar el fenómeno de la especulación, sino simplemente para imponer la disciplina urbanística (parcelaciones ilegales, construcciones sin licencia, etc.).

(50) STC 170/1989, FJ 8.

(51) STC 227/1988, FJ 14.

reses colectivos sobre el mero beneficio individual. A esta finalidad responde, por ejemplo, el artículo 58.1 LAg cuando establece que en el otorgamiento de las concesiones se observará el orden de preferencia que marque el Plan Hidrológico de la cuenca, «teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno».

Por ello, si bien en el pasado, cuando la tutela del ambiente era completamente ajena a la escala de valores sociales y públicos, este título pudo ser más un obstáculo que un baluarte para la protección ecológica de los recursos naturales, ahora que la función pública de tutela ambiental ha adquirido rango constitucional parece adecuado que la institución demanial preste sus virtudes a esta política, reforzando la posición jurídica de la Administración pública y facilitando así la puesta en práctica del resto de técnicas que disciplinan el aprovechamiento del recurso hídrico, en especial la planificación hidrológica y la policía de aguas, en su más amplio sentido.

#### 6. OPCIONES DE POLITICA LEGISLATIVA: PLANIFICACION DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE, CARACTER GENERAL O SECTORIAL DE LA NORMA AMBIENTAL

Desde el punto de vista de la intervención en defensa y restauración del ambiente, los poderes públicos disponen de una amplia panoplia de instrumentos y técnica, y no sólo las de carácter represivo a que alude el artículo 45.3 CE; en realidad todas las que ofrece el acervo común del Derecho Público —algunas de muy reciente implantación, como la evaluación de impacto ambiental—, cuya sistematización desde la perspectiva ambiental ha sido ensayada por la doctrina en distintos momentos (52).

Considerando la agrupación de estos instrumentos en una normativa unitaria, un sector de la doctrina viene postulando en favor del urbanismo como disciplina idónea para atender la problemática ambiental, destacando su naturaleza planificadora y su valor como técnica de coordinación funcional y de integración de perspectivas multidisciplinarias (53). La realidad demuestra, sin embargo, que la ordenación del territorio, a pesar de su pretensión de cobijar bajo su capa todo el territorio, apenas alcanza a solucionar los proble-

(52) Vid. M. TRENZADO RUIZ: «Técnicas e instrumentos jurídicos tradicionales y nuevos», en la obra colectiva *Derecho y medio ambiente*, Madrid, CEOTMA, 1981, págs. 75 y sigs.; PAREJO ALFONSO *et al.*: *Manual de Derecho administrativo*, págs. 506 y sigs.

(53) BASSOLS COMA: «Ordenación del territorio y medio ambiente. Aspectos jurídicos», *RAP*, 95, 1981, págs. 41 y sigs.; PAREJO ALFONSO *et al.*: *Manual de Derecho administrativo*, págs. 521 y sigs.

mas ambientales y de calidad de vida en las ciudades (54). Esta disciplina sigue respondiendo a lo que ha sido su óptica tradicional, la planificación y el control de los usos del suelo, sin coordinación con la planificación económica, disfuncionalidad en la que sin duda influye la diferente atribución que de unas y otras competencias realiza la Constitución a las distintas Administraciones (arts. 148.1.3 y 149.1.13 CE).

Sin embargo, la problemática ambiental, y en particular el enfoque que del tema hace el artículo 45.2 CE, se centra hoy en la intervención sobre el uso y protección de los recursos naturales, con el objetivo de lograr un crecimiento cualitativo. Hoy la correcta protección del ambiente exige contemplar no sólo el ángulo espacial, sino, y prioritariamente, intervenir en el proceso productivo, entendido como ciclo completo de elaboración y consumo de productos, velando por el ahorro y buen aprovechamiento de las materias primas y de la energía y por la prevención y el adecuado tratamiento de los residuos, sea con su eliminación, sea con la deseable recuperación y reutilización (55). A nuestro juicio, ambas son disciplinas autónomas, lo que no significa que no puedan ser complementarias. Es más, en la legislación su interrelación es continua, como se aprecia en el uso de esta técnica por parte de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales de 1989 y en la vinculación de la planificación territorial a los planes de ordenación de los recursos naturales (art. 5.2 LCEN) (\*).

Si en el apartado anterior hemos querido destacar el protagonismo que el instituto del dominio público puede cobrar en una política de tutela de los recursos naturales, no es menos cierto que la política ambiental, bien entendida, no puede ceñirse a una normativa sobre el régimen jurídico de aquéllos. En efecto, como ponen de relieve las directrices internacionales y comunitarias en la materia (56), la política ambiental presenta hoy unas conexiones ineludibles con la política económica y, en particular, con las políticas industrial, agrícola, energética, etc. La protección de los recursos naturales exige de una decidida intervención pública para prevenir la contaminación, esto es, la inmisión en el ambiente de residuos nocivos provenientes de la actividad

(54) F. LÓPEZ RAMÓN: «Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente», *DA*, núm. 190, 1981, págs. 46-47.

(55) ORTEGA ALVAREZ: «La organización administrativa del medio ambiente», en *Seminario sobre ordenación del territorio y legislación sectorial: problemas de articulación*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 1990, texto mecanografiado.

(\*) Sobre la vinculación de los planes territoriales a la planificación hidrológica, véase SÁNCHEZ MORÓN, «Planificación hidrológica y ordenación del territorio», *RAP*, núm. 123, 1990, págs. 83 y sigs.

(56) Permítasenos al respecto la remisión a los dos primeros capítulos de nuestro libro *Derecho de aguas y medio ambiente*, Madrid, Tecnos, 1992.

económica en sus fases de elaboración y fabricación de productos y consumo. No se trata, por tanto, sólo de prohibir o de limitar y establecer las condiciones en que los residuos y vertidos son admisibles; ni siquiera es suficiente en muchos casos con establecer un deber de reparación o exigir la contribución de los causantes de la contaminación a los gastos que reporta para la colectividad su depuración (principio «quien contamina, paga»), sino que es precisa una disciplina que se anticipe a la creación de residuos y fomente el ahorro de recursos naturales en los procesos productivos, esto es, una reglamentación preventiva en origen. En definitiva, una intervención sobre el mercado mismo, lo que va más allá de una planificación territorial o de una regulación de los recursos naturales.

Otro debate es el que se suscita acerca de si el desarrollo del artículo 45 CE requiere una ley general (de la que llegó a elaborarse un Proyecto en 1979) (57) o basta con una reforma de la legislación sectorial. Sobre la primera opción, es dudoso que una norma de tal espectro por sí sola pueda ser eficaz, dado que el carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente hace que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico, y, de hecho, se puede constatar que las normas que componen esta disciplina se encuentran dispersas en leyes referidas a distintas materias (58). En consecuencia, parece ineludible y más certado como técnica legislativa, tal y como propone López Ramón (59), una reforma de la legislación sectorial relacionada con los temas ambientales. Será, pues, a través de la normativa que disciplina el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, sector por sector, donde se dé el diagnóstico y el tratamiento adecuado en cada caso. En cada uno de esos ámbitos el legislador deberá conformar los intereses ambientales y económicos en conflicto, con el fin de mejorar la calidad de la vida para el adecuado desarrollo de la persona que defiende la Constitución. La adaptación de nuestra legislación a los postulados constitucionales exige reformas legales de profundo sentido ambiental (60). Una Ley General de medio ambiente sólo puede concebirse a partir de esta tarea general de modernización del ordenamiento, que, en todo caso, no

---

(57) Vid. F. FUENTES BODELÓN: «Hacia una Ley general de Medio Ambiente», *BIMA*, 9, 1979; D. J. MARTÍNEZ MARÍN: «Legislación sectorial, legislación general», en *Derecho y medio ambiente*, págs. 57 y sigs.

(58) STC 64/1982, FJ 5.

(59) F. LÓPEZ RAMÓN: «Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente», págs. 42 y sigs.

(60) De hecho, ésta es la dirección seguida por la política legislativa ambiental hasta ahora puesta en práctica: Ley de Aguas de 1985, Ley de Costas de 1988, Ley de Espacios Naturales de 1989, Ley de Residuos Tóxicos y Peligrosos de 1986, etc.



evitará. En este sentido, Pérez Moreno no descarta la promulgación de una ley general encaminada a la ordenación de la protección ambiental, exclusivamente desde una perspectiva principal, dejando los contenidos técnicos sobre el uso de los recursos para la legislación sectorial. El contenido de dicha ley general serían, entre otros, las reglas relativas a la salvaguardia de la igualdad personal y territorial, la recepción del derecho comunitario, el desarrollo de los principios de libertad de empresa y ordenación de la economía en relación con la tutela de los recursos naturales, la organización administrativa y, en especial, la fijación de los medios de coordinación administrativa y la planificación ambiental, en coordinación con la planificación económica y territorial (61).

#### 7. EL DEBATE COMPETENCIAL: LAS «BASES» COMO NIVEL DE CALIDAD AMBIENTAL MINIMA, LOS LIMITES DE LA PROTECCION ADICIONAL AUTONOMICA, EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS EJECUTIVAS POR EL ESTADO Y LA PARTICIPACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Un último aspecto, cuyo estudio resulta insoslayable hoy, es el relativo a la distribución de competencias en materia de medio ambiente entre las diferentes entidades en que se organiza territorialmente el Estado. Como cuestión previa, hay que recordar que este debate trasciende los niveles estatal y autonómico, puesto que la propia Comunidad Europea, en virtud del artículo 100.A TCEE, incorporado por el Acta Unica Europea, ha asumido expresamente competencias al respecto, si bien, como indica Joaquín Tornos (62), dicha atribución no altera las relaciones competenciales que internamente corresponden entre las autoridades y entes territoriales de cada Estado.

Desde esta última perspectiva, como sostiene Luis Ortega, los artículos 148 y 149 CE no atribuyen en exclusiva esta materia ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas, sino que más bien efectúan un reparto o delimitación de cometidos o funciones, por lo que hay que considerarla en todo caso una materia compartida (63). Por otra parte, señala Muñoz Machado, en dichos listados el medio ambiente ocupa una posición residual —arts. 148.1.9

(61) PÉREZ MORENO: «Ley general y/o leyes sectoriales para la protección del medio ambiente», *BIMA*, 20, 1981, págs. 21 y sigs.

(62) J. TORNOS MAS: «Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente», en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Generalidad de Cataluña, 1983, págs. 275 y sigs.

(63) L. ORTEGA *et al.*: *Manual de Derecho administrativo*, pág. 493.

y 149.1.23 CE—, ya que cada uno de los sectores en que se desgaja la función amplia del artículo 45.2 CE recibe un tratamiento singular no uniforme (sanidad, obras públicas, montes, aguas, ordenación del territorio, etc.), diversidad que es aumentada en los Estatutos de Autonomía (64). Por ello, como sugiere Luis Ortega, el artículo 45 adquiere un importante valor referencial para interpretar el alcance del reparto competencial y aclarar así la confusión terminológica producida en los artículos 148 y 149 (65).

De este desbarajuste es muestra el caso de los espacios naturales protegidos, materia que guarda una evidente conexión objetiva con la tutela ambiental. Según el Tribunal Constitucional, el relativo a los espacios protegidos y a la protección del ambiente son títulos competenciales diferentes, y dado que sobre aquél no figura una reserva constitucional a favor del Estado, puede corresponder en exclusiva a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos, abarcando desde luego la competencia legislativa (66). Ahora bien, esta competencia no es ilimitada o absoluta, ya que los propios Estatutos se remiten al artículo 149.1.23 para enmarcar la competencia asumida.

Por lo que al plano normativo se refiere, es claro que el artículo 149.1.23 CE otorga al Estado la competencia de emanar legislación básica y a las Comunidades Autónomas la de establecer normas adicionales de protección, previsión que ha sido recogida con diferente tenor por la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos. En este punto, una reciente sentencia del TC ha venido a matizar todavía más los extremos del debate, girando su restrictiva doctrina anterior —STC 227/1988, FJ 20— en el sentido de ampliar los poderes normativos del Estado (67). En primer

(64) S. MUÑOZ MACHADO: «La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente», *DA*, 190, 1981, págs. 366 y sigs.

(65) Un estudio comparativo de estos títulos constitucionales y estatutarios en ORTEGA *et al.*: *Manual de Derecho administrativo*, págs. 495 y sigs.

(66) STC 69/1982, 23 de noviembre, FJ 1: «Pero hay materias, como ocurre precisamente con la relativa a los espacios naturales protegidos, acerca de las cuales no figura una reserva competencial a favor del Estado, y en estos casos el propio artículo 149, al comienzo de su párrafo 3, permite que tales materias puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. Como los espacios naturales protegidos no están expresamente incluidos en el artículo 149.1 de la CE y sí lo están, como materia sobre la cual tiene la Generalidad competencia exclusiva en el artículo 9.10 de su Estatuto, es indudable que el alcance de la competencia comunitaria sobre espacios naturales protegidos, concepto legal hoy contenido en la Ley estatal 15/1975, de 2 de mayo, es mucho más amplio de lo que supone el abogado del Estado, y abarca desde luego la competencia legislativa, pues nos encontramos ante un supuesto de competencia exclusiva en sentido estricto.»

(67) STC 149/1991, 4 de julio, sobre la Ley de Costas de 28 de julio de 1988, FJ 1 y 3.

lugar, señalando que el art. 149.1.23 CE no permite entender que el desarrollo de esta legislación básica pueda ser asumido como competencia exclusiva por las Comunidades Autónomas, sino que la eventual competencia normativa de éstas es la de establecer normas adicionales de protección. Esto significa que el Estado no se encuentra limitado sólo al establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo autonómico, sino que puede establecer por sí mismo toda la normativa que considere indispensable para la protección del medio ambiente, incluido el desarrollo reglamentario de las leyes sobre la materia, que también será «legislación básica». Es más, a juicio del Tribunal, en materia ambiental el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos. Y, en segundo lugar, uniendo a lo anterior la dificultad para distinguir en la práctica entre lo que son normas de desarrollo de la legislación estatal y normas adicionales de protección —fórmulas alternativas usadas en los Estatutos para atribuir competencias normativas a las Comunidades en la materia—, el TC entiende que es posible establecer una cierta equiparación, a estos efectos, entre todas las Comunidades Autónomas.

Ello implica que dentro de ese marco estatal caben diversas modulaciones en la política y la normativa ambientales, adecuadas a las peculiaridades regionales. Como ha dicho el TC, al Estado corresponde fijar «las normas que impongan un encuadramiento de la política global en materia de medio ambiente, dado el carácter no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la “indispensable solidaridad colectiva” a que se refiere el artículo 45.2». Pero, al mismo tiempo, «se atribuye también a las Comunidades Autónomas una competencia propia no sólo de ejecución, sino de “desarrollo legislativo” de la legislación básica, y la de imponer “medidas adicionales de protección”; todo lo cual supone que dentro del marco de la política global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones» (68).

La legislación básica en este campo no tiene por cometido establecer una tutela ambiental uniforme, sino garantizar unos mínimos de calidad iguales para todo el Estado, que pueden ser mejorados por las Comunidades Autónomas (69). Hay que recordar que el límite formal y material de esta competencia

(68) STC 64/1982, FJ 4.

(69) STC 170/1989, 19 de octubre, FJ 2: «Estas diferencias en las redacciones de los preceptos estatutarios reflejan las dificultades que plantea el entendimiento de las facultades reservadas al Estado por el artículo 149.1.23 CE, ya que aquí la legislación básica posee las características técnicas de normas mínimas de protección que permiten “normas adicionales” o un plus de protección. Es decir, la legislación básica del Estado no cumple en este caso una

autonómica lo constituye, en sentido convergente, el conjunto de la legislación básica estatal y no sólo la emanada con una finalidad estrictamente de tutela ambiental. Y, en sentido divergente, que la legislación básica ambiental vincula a las Comunidades a la hora de producir su propia normativa, aunque lo hicieran en virtud de un título de intervención que no fuese el de protección ambiental, y con mayor razón en aquellas materias que sí tienen esa conexión (70).

La disponibilidad para desarrollar y mejorar la legislación ambiental básica por parte de las Comunidades Autónomas se encuentra, además, sometida a ciertos límites sustantivos, fundamentalmente los derivados de los principios constitucionales de solidaridad (arts. 2, 45.2 y 138 CE), libre circulación de personas y bienes (art. 139.2 CE) y sometimiento de toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1 CE) (71). Ello implica que, en la concordia de la protección del ambiente y el crecimiento económico, las prioridades corresponde establecerlas al legislador estatal, teniendo en cuenta las exigencias de uno y otro tipo en la realidad española en su conjunto, sin que la normativa regional pueda, alterando este orden de prevalencia en función del interés comunitario, contradecir el interés general definido con carácter nacional (72).

---

función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del texto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica, y es a esa posibilidad a la que hace referencia el precepto estatutario.»

(70) STC 69/1982, FJ 1, segundo y tercer párrafos.

(71) STC 64/1982, FJ 6: «Las más importantes son las que pueden afectar al principio de solidaridad. Quizá más que la invocación genérica de este principio, y de los citados artículos 2 y 138 CE, cuya importancia por otra parte no puede ponerse en duda, conviene fijar la atención en el hecho de que con arreglo al artículo 128.1 de la misma “toda la riqueza del país en sus distintas formas y fuese cual fuese su titularidad está subordinada al interés general”. En una de sus aplicaciones, este precepto supone que no pueden sustraerse a la riqueza del país recursos económicos que el Estado considere de interés general, aduciendo otras finalidades, como la protección del medio ambiente.»

(72) STC 64/1982, FJ 6: «Tampoco puede pasarse en silencio la referencia que contiene la disposición transitoria primera a un régimen especial para las explotaciones que, aparte de otras condiciones, estén “estrechamente vinculadas a instalaciones de sectores productivos básicos para la economía de Cataluña y para la incidencia de la competitividad internacional”. Ha de quedar claro, aun admitiendo que se trata tan sólo de una redacción desafortunada de ese párrafo, que lo relevante para el establecimiento de ese régimen especial no es sólo la importancia de unos recursos naturales para la Comunidad Autónoma en que se encuentra o para la competitividad internacional, sino la importancia que puedan tener para el conjunto de la economía española.»

STC 64/1982, FJ 8: «Ese criterio de ponderación de los intereses en presencia cobra especial

Por su parte, el artículo 148.1.9 CE parece querer negar cualquier competencia ejecutiva al Estado en este tema, al confiar «la gestión en materia de protección del medio ambiente» a las Comunidades Autónomas. Sin negar que, como regla general, esa competencia deba corresponder a éstas, tal y como han asumido en sus respectivos estatutos, la doctrina ha defendido la necesidad de que el Estado retenga algunas facultades ejecutivas, derivadas de la propia entidad de la problemática ambiental.

En esta línea, para Luis Ortega las competencias y obligaciones del Estado relativas a la planificación económica (indispensable para lograr la racional utilización de los recursos naturales), la garantía de la igualdad de los españoles en el disfrute de una misma calidad de vida y de la solidaridad interterritorial en la aplicación de una política ambiental, exigen la atribución de potestades de decisión a una autoridad nacional (73). A su juicio, éstas versarían sobre planificación del crecimiento económico, impulso de políticas para la recuperación de la calidad de vida y localización de infraestructuras medioambientales. Al respecto, recuerda que el propio TC ha admitido en reiteradas sentencias que el título de legislador básico no apodera al Estado únicamente para el ejercicio de potestades normativas, sino que, en determinados casos, faculta para el ejercicio de auténticas funciones ejecutivas que estén estrechamente ligadas a la ordenación básica.

En esta línea, Muñoz Machado señala que éstas se ceñirían a los elementos interterritoriales, los que afecten al interés general de la nación, la fijación de estándares por remisión de la legislación básica, la intervención en supuestos de emergencia nacional, programación, coordinación e inspección en materias conexas previstas en el art. 149.1 (actividad económica, investigación científica y técnica, sanidad, estadística...) (74).

Finalmente, por lo que se refiere al papel de las Corporaciones Locales, podemos constatar con Muñoz Machado un desapoderamiento histórico de las funciones desempeñadas por éstas, esencialmente las policías de salubridad e industrial, en favor de los diferentes ministerios (75). Como explica Luis Ortega, la garantía institucional de la autonomía local —consistente en el

---

relieve cuando el Estado en defensa de la economía nacional haya declarado o declare en cualquiera de las formas legalmente posibles la prioridad de determinadas actividades extractivas. En esta circunstancia es de presumir que el fomento de esas actividades declaradas prioritarias requiere considerarlas prioritarias respecto al medio ambiente en tanto el Estado no declare en forma expresa esta última prioridad y sin perjuicio de que se tengan en cuenta las circunstancias de cada caso concreto.» Al respecto, véase también la STC 170/1989, FJ 7.

(73) L. ORTEGA *et al.*: *Manual de Derecho administrativo*, págs. 493 y sigs.

(74) MUÑOZ MACHADO: *La distribución de competencias...*, págs. 369 y sigs.

(75) *Idem*, págs. 352 y sigs.

aseguramiento a los entes locales de un derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses— encuentra un primer instrumento de satisfacción en el mandato dirigido por el artículo 2 LBRL al legislador sectorial —estatal y autonómico— para asegurar dicha participación (76). En esta dirección, la dicha Ley señala que «el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias: protección del medio ambiente» (art. 25.2.f). Por tanto, hay que entender que uno de esos ámbitos materiales que afectan directamente al interés local, y en los que consiguientemente es obligado dar participación a los entes locales, es el medio ambiente. Así lo entiende el Tribunal Constitucional, concretamente al reconocer que los municipios afectados por un parque natural deben tener representación en los órganos de administración del mismo (77).

Ello aparte, los artículos 25 y 26 de la misma Ley de Bases adjudican algunas importantes funciones relacionadas con la tutela ambiental: ordenación del tráfico de vehículos, protección civil, prevención y protección contra incendios, ordenación, gestión y disciplina urbanística, suministro de aguas, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Para Ortega, por su grado de especificidad, estas actividades constituyen verdaderas y directas atribuciones competenciales, a partir de las cuales pueden los municipios organizar y poner en marcha los correspondientes servicios (78). Sin embargo, en favor de los municipios de más de 50.000 habitantes (art. 26.1.d LBRL) o como actividad complementaria para todos (artículo 28 LBRL), el medio ambiente aparece de nuevo como competencia atribuida a las Corporaciones Locales. Para Ortega, en el primer caso se deberá esperar a que el legislador sectorial atribuya a esos municipios cometidos concretos, mientras que en el segundo, salvo que existan reservas legales expresas, los municipios pueden desplegar su potestad de ordenanza y establecer los servicios de protección ambiental que estimen oportunos.

---

(76) L. ORTEGA: *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid, INAP, 1988, págs. 56 y sigs.

Según ha declarado el TC, la autonomía local reconocida en los artículos 137 y 140 CE goza de una garantía institucional que el legislador ha de respetar y que supone «el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales materias» (STC 32/1981, FJ 2).

(77) STC 170/1989, FJ 9.

(78) L. ORTEGA *et al.*: *Manual de Derecho administrativo*, págs. 499 y sigs.

En todo caso, hay que destacar la trascendencia de que algunos de estos servicios, competencias o funciones se configuren legalmente como obligatorios, lo que, unido al reconocimiento del derecho de los vecinos a exigir su prestación (art. 18 LBRL), costrañe a los municipios a su efectiva implantación y funcionamiento.

