

LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCION

Por EUGENIO J. ULL PONT

Los problemas son el despilfarro de recursos limitados y la contaminación o degradación del medio natural. Y la situación es grave, muy grave, siendo lo peor de todo la subestimación de los riesgos y de su potencial. Lo primero quizá porque la relación causa a efecto no resulta a menudo inmediata en sus consecuencias, quedando menos evidente el deterioro producido. Por otra parte, a menudo se subestima el potencial del factor contaminante, por una toxicidad o efecto pernicioso que no se considera muy grande y porque se supone que va a diluirse y prácticamente desaparecer. Pero esto no siempre es así y frente a la supuesta dilución se produce una concentración de residuos en las redes alimentarias, que van agravando progresivamente el problema. Así, pues, hay que considerar que la toxicidad relativa de un veneno o contaminante se multiplica por el volumen o cantidad progresiva que se va utilizando.

Frente a toda esta situación, que provoca en muchos casos efectos irreversibles, sin solución, bien por el agotamiento insalvable de un bien que se ha despilfarrado, o por la degradación del mismo, que por otra parte las posibles rectificaciones tienen límites en la calidad y cantidad de recuperación y en el plazo corto en que hay que alcanzar la misma, así como la necesidad de evitar los desequilibrios internacionales, para mantener —aunque sólo sea transitoriamente— el nivel de bienestar de los países ricos a costa de los países pobres como efecto de tal desequilibrio mantenido con verdadero egoísmo, pero también con no menos ceguera, todo ello pide como solución que ya puede llegar tarde:

a) Una concienciación responsable del grave peligro que corremos, más urgente de resolver que la pretensión de implantar cualquier sistema político,

sea el que sea. Recordemos el refrán de que «muerto el burro, la cebada al rabo».

b) Una solidaridad internacional, pensando también solidariamente en las generaciones futuras, para evitar que las previsiones de catástrofe universal a treinta años de este momento puedan ser una triste y trágica realidad.

c) Un Derecho nacional adecuado para prevenir y reparar que, por supuesto, se cumpla.

d) Un Derecho internacional medioambiental, no menos adecuado, despolitizado y de solidaridad humana.

Esta debe ser la definitiva ofensiva de paz ante una situación en la que peligra no ya el mantenimiento del bienestar alcanzado, sino la salud y la propia supervivencia.

El tema ha sido objeto de estudios en seminarios, asambleas, conferencias, etc. Y la coordinación de las acciones pertinentes ha sido encomendada a organismos de distinto nivel. Así, en unos países se ha potenciado un departamento ministerial, como en el caso de Suecia, Hungría o Austria. Otros países han llegado a constituir un ministerio propio sobre medio ambiente, como Dinamarca, Francia, Gran Bretaña o Noruega. En Estados Unidos, Japón y la República Federal Alemana, dicha competencia ha sido atribuida a una agencia central o Comisaría, expresamente creada al efecto. Y en el caso de la Península Ibérica, así como en el de los países del Este de Europa, se ha constituido una Comisión interministerial al efecto.

Concretamente en España, como consecuencia de la Conferencia de Estocolmo de junio de 1972, celebrada bajo los auspicios de las Naciones Unidas, se promulga una ley especial para protección del medio ambiente atmosférico (ley 38, de 22 de diciembre de 1972). Ley sectorial, que como en su misma exposición de motivos se reconoce, no considera el problema medioambiental en su totalidad y reserva para disposiciones posteriores un perfeccionamiento del sistema. En otro trabajo más amplio abordaremos debidamente el contenido de esta ley. Basta decir ahora que no ha recibido el desarrollo reglamentario requerido y da la impresión que más bien se buscó dar una respuesta política de circunstancia, que mostrase inquietud por el tema, pero sin inquietar demasiado, como se ha dicho, a los principales responsables de la contaminación atmosférica. Corresponde a una Comisión Interministerial de Medio Ambiente la competencia en estas materias. Comisión que fue reestructurada por Real Decreto de 23 de abril de 1977, en el cual se recoge una enumeración de recursos medioambientales que proteger.

Otro Real Decreto fechado el 14 de abril de 1978, por el que se estructura el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, adscribe a dicho Ministerio la Comisión Interministerial de Medio Ambiente (CIMA), para garantizar la necesaria coordinación con independencia de las competencias propias de los distintos departamentos ministeriales. También aquí se reconoce la insuficiencia del tratamiento, ya que en el mismo se afirma la necesidad de creación de una Secretaría de Estado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y que por «consideraciones de austeridad económica relegan por el momento esta posibilidad». Como se ve, seguimos «parcheando» la situación, sin concederle la importancia real que le corresponde. Un Real Decreto más reciente (B. O. E. 26-X-78) hace surgir otra Comisión Interministerial, ahora de Ordenación del Territorio (CIOT). Es de esperar que para una mejor coordinación CIMA y CIOT lleguen a constituir una sola entidad. En definitiva, hasta ahora la actuación ha sido sectorial y muy limitada. Sin embargo, desde la constitución de la CIMA en 1970 a nuestros días se ha alcanzado un progreso cierto. La Ley General de Medio Ambiente puede ser una buena aceleración en tema tan urgente.

El tratamiento constitucional sobre el medio ambiente y su protección también es algo que se abre paso poco a poco desde fechas muy recientes. La importancia del tema se ha agudizado y la opinión pública se ha sensibilizado bastante, aunque quizá no lo suficiente, ni con la celeridad que requiere el acelerado deterioro y derroche de la naturaleza en su totalidad. Las escasas referencias que vamos a recoger aquí no se refieren a planteamientos que parcialmente ya incidían sobre las cuestiones que nos ocupan, sino a enunciados recientes y concretos, consecuencia de la concienciación producida. Es decir, no se trata de buscar una adaptación interpretativa de preceptos que no pensaron, al menos global y sistemáticamente, en la administración y defensa de la Naturaleza, sino en disposiciones concretas y actuales.

Bulgaria, Polonia, Cuba, Portugal, la URSS y últimamente España son los Estados que especialmente singularizan el tratamiento del medio ambiente en la Constitución. Todos ellos incluyen dicha normativa en un capítulo semejante de la Constitución, el referido a la política social y económica. La Constitución de Bulgaria de 8 de mayo de 1971, en el capítulo II, sobre la organización socioeconómica, concreta su regulación declarando que la tierra, riqueza natural básica..., es protegida (art. 30, 1). Asimismo se atribuye al Estado la protección de las riquezas naturales, del agua, del aire y el suelo, así como los monumentos de la cultura. Junto a esta fórmula enunciativa, que no parece la más adecuada, como ya explicaremos más adelante, e incluye un aspecto importante —monumentos de la cultura—, pero que corres-

ponde a otro campo de protección, se afirma asimismo un deber de cada ciudadano de mirar por esta protección (art. 31).

Polonia reforma su Constitución de 1952 por Ley de 10 de febrero de 1976. Y con ocasión de esta modificación se incorpora a la Constitución el tema del medio ambiente. También es en un capítulo II, sobre régimen socioeconómico, donde se establecen sus principios básicos. Conforme al artículo 12, 2, se asegura la protección y ordenación racional del medio ambiente, que constituye un bien nacional. En esta definición ya podemos apreciar una concepción más moderna del problema, al referirse al medio ambiente de una forma general, con lo que se evitan omisiones o reiteraciones y se señalan los dos aspectos fundamentales que deben perseguirse. Por una parte, protección frente a degradación, deterioro o contaminación; de otra, ordenación racional que, entendemos, debe mirar a una buena administración y utilización de los recursos, pensando en una buena planificación que abarque el espacio y el tiempo. Es decir, que mire el problema en su totalidad, incluso universal, y pensando en el presente y el futuro. Sólo así podrá hablarse de racionalidad en el planteamiento del problema. La parte final indica un sentido de finalidad —bien nacional—, lo cual da un sentido más humano a esa racionalidad. Pero esta normativa constitucional queda reforzada al subrayar el carácter de derecho y de deber que corresponde al ciudadano. Afirmandose que los ciudadanos tienen el *derecho* de *aprovechar* los valores de la Naturaleza y el *deber* de protegerla. Nos parece más afortunado el verbo «aprovechar», que se utiliza aquí, que el término «disfrutar», que incorpora nuestra Constitución, como luego veremos (véase art. 71 de la Constitución reformada de Polonia).

También la Constitución de Cuba de 24 de febrero de 1976 incorpora en su artículo 27 el principio de protección de la Naturaleza, enunciando aguas, atmósfera, suelo, flora y fauna y atribuyendo dicho cometido al Estado en sus órganos competentes, a la sociedad y a cada ciudadano. El tratamiento nos parece más bien como consecuencia de una moda y en todo caso, pese a tener mejores antecedentes aprovechables en la propia área socialista —Polonia, a la que acabamos de referirnos—, nos parece mucho más incompleto y desafortunado.

Es posiblemente Portugal, con su Constitución de 2 de abril de 1976, el Estado que más haya influido en nosotros al elaborarse la Constitución en general y particularmente en lo referente a la defensa del medio ambiente. Tratan estas cuestiones en el artículo 66 sobre el ambiente y la calidad de vida, dentro del título de derechos y deberes sociales. Se parte de reconocer a *todos* el derecho a un medio ambiente humano de vida, contenido que se repite sustancialmente en nuestra propia Constitución («Todos tienen el de-

recho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona»). Añadiéndose que el mismo sea salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo. En su momento veremos la gran mimesis de nuestros legisladores, no insistiendo ahora sobre estos particulares. Se afirma también el derecho del ciudadano a pedir conforme ley que cesen las causas de violación y se indemnice por los daños causados. Sin embargo, se atribuye al Estado por sí, o apelando a iniciativas populares, la protección del medio ambiente, correspondiéndole particularmente:

a) Prevenir y controlar la contaminación y sus efectos, así como la erosión.

b) Ordenación del espacio territorial, para que los paisajes sean biológicamente equilibrados.

c) Desarrollar reservas y parques naturales y paisajes para la conservación de la Naturaleza y asimismo preservar otros valores.

d) Aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando la capacidad de renovación y la estabilidad ecológica.

e) Finalmente, promover la mejora progresiva y acelerada de la calidad de vida de todos.

En conjunto, y en una valoración muy concisa, podemos decir que resulta aceptable la formulación; muy completa, pudo sintetizarse y formularse más concisamente sin pérdida de ninguno de sus significados. Sólo vemos problemático en su realización la pretensión de una mejora *progresiva y acelerada* de la calidad de vida. Enunciado muy laudable, de indudable intención política, pero poco realista en sus posibilidades.

El último antecedente constitucional corresponde a la Constitución de la URSS de 7 de octubre de 1977. En su capítulo II, que trata sobre el sistema económico, se recogen las referencias a la protección del medio ambiente. Ya en el artículo 12 podemos ver una leve alusión a estas cuestiones al establecerse como principio la obligación de «cuidar» la tierra. Pero es el artículo 18 el que verdaderamente desarrolla la parte central de estas cuestiones. Es una fórmula descriptiva, con todos los inconvenientes que tal solución comporta y ya señalados antes. Comprende en su ámbito de protección la tierra y el subsuelo, los recursos acuáticos, la flora y la fauna, el aire, el agua, la reproducción y renovación de las riquezas naturales y el mejoramiento del medio ambiente. Para ello se afirma que se adoptarán las medidas necesarias para la protección y el uso racional, científicamente fundamentado. En esta «racionalidad» no se le da un contenido finalista, que entendemos debe subsumirse, si no se quiere una fundamentación científica contraria a los intereses humanos.

En el anteproyecto de la Constitución española de 1978 (art. 38) se hacía

un planteamiento de la defensa del medio ambiente bastante aceptable, el cual fue sustancialmente mejorado por las aportaciones del Senado. Ya desde el indicado anteproyecto se subdivide el artículo en tres puntos. El primero referido al derecho de disfrute y deber de preservar el medio ambiente; la ley regularía, según el anteproyecto, los procedimientos para el ejercicio de este derecho. La ponencia del Congreso respetó la formulación, completándola con la indicación de que la regulación se extendería también al procedimiento del cumplimiento del deber correlativo (el artículo pasaba a ser el número 41, en lugar del 38). El Pleno del Congreso se limitó a aceptar este texto elaborado por la ponencia. Es a partir del dictamen de la Comisión de Constitución del Senado cuando se introducen modificaciones sustantivas en este punto y en los otros dos que componen el artículo regulador. En virtud de los reajustes del articulado del proyecto en estudio, este artículo alcanza su numeración definitiva, que se conservaría ya en la redacción final de la Comisión mixta y, por consiguiente, en la propia Constitución. Se enfatiza el derecho de disfrutar, atribuyéndolo a *todos y cada uno de los españoles*. Más tarde la Comisión mixta se encargaría de dar la sencillez de entrada que ya tenía el anteproyecto, limitando a atribuir a *todos los españoles el derecho a disfrutar*. Este verbo disfrutar ya hemos señalado en otro lugar que nos parecía inadecuado y en este mismo sentido peyorativo se pronuncia el Instituto para una Política Europea del Medio Ambiente, el cual, ante una consulta que le fue formulada, señala el peligro que el mismo entraña: demarca demasiado el derecho y, por otra parte, queda poco definido; según dicho Instituto habría resultado más adecuado haberse limitado a señalar el derecho de todos a un medio ambiente. Pero habría que definir ese medio ambiente positivamente, intercalando la idea de «sano y ecológicamente equilibrado», pues en un medio ambiente, mejor o peor, ya nos desenvolvemos (Bonn, 14-VII-1978). Pero en el Senado, como resultado de una reunión entre varios enmendantes, se produjo una refundición de enmiendas que fueron sustituidas por una enmienda *in voce* de la cual fue portavoz el señor Sampedro Sáez. Según la misma, que fue aprobada, y en este primer punto por unanimidad, se introduce la idea de calificar el medio ambiente con una cualificación finalista, diciendo para qué se quiere el medio ambiente, calificándolo de «adecuado para el desarrollo de su personalidad», cualificación que se mantiene en el texto definitivo de nuestra Constitución, cambiando sólo la palabra personalidad por la más concreta y sencilla de *persona*. Con ello se desecha sobre este particular la propuesta del Instituto Europeo, que coincidía en el enunciado al respecto de la Constitución portuguesa, como ellos mismos ya señalaban. Se considera que sano y equilibrado suponen expresiones redundantes, con lo cual estamos de acuer-

do. Se afirma, para terminar el punto, *el deber de conservarlo*, prescindiendo aquí toda alusión a la ley que pudiera regular el derecho y el deber. El Instituto Europeo era de opinión en este sentido, por considerar que esto último reducía la fuerza de las afirmaciones sentadas en este punto dejando la puerta abierta a toda clase de pasividad, por cuanto no se establece ningún medio para obligar al legislador a la tarea legislativa consiguiente.

Un segundo punto del artículo se refiere al órgano competente y su ámbito de competencia. En el proyecto se atribuye al Estado esa competencia al decirse que «los poderes públicos velarán...». Esta última palabra fue sustituida en el Senado por la de *garantizarán*, que no ha prevalecido en la redacción final, por otra parte idéntica en esto a la del anteproyecto y la del proyecto del Congreso. El Instituto Europeo también era partidario de esta última expresión, como más firme enunciación de tal obligación estatal y asimismo de que se enunciase en tiempo presente, sustituyendo el futuro, como expresión más *imperativa*, pero parece que la opinión de nuestros legisladores es, en frase del señor Villar Arregui, que «el valor normativo de la Constitución tiende a transformar el orden social y por eso se emplea el futuro». El texto restante de este segundo punto ha venido sufriendo unas modificaciones que, a partir del texto del Senado, han mejorado considerablemente su redacción. Pues en el anteproyecto se decía que «... velarán por la utilización racional de los recursos naturales, la conservación del paisaje y por la protección y mejora del medio ambiente». El Congreso, queriendo mejorar tal enunciado, lo complicó más al incluir «... recursos y espacios naturales y de los montes y por la conservación del paisaje y de la fauna, garantizando el mantenimiento y potenciación de los recursos naturales renovables y la protección y mejora del medio ambiente». Esto suponía una enumeración, semejante a otras que ya hemos visto en Derecho comparado, siempre incompleta y farragosa. Por esto creemos que fue una enmienda afortunada la del Senado al sustituir toda esta enumeración descriptiva por la expresión «todos los recursos naturales sin excepción, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida». La justificación en el Senado es semejante a la argumentada respecto al punto anterior, introduciendo una calificación finalista que matice el sentido de la «utilización racional de todos los recursos naturales». Afirmaciones que compartimos y que hemos echado de menos en el texto de la Constitución de la URSS. Suprimida la frase «sin excepción», el resto de la redacción indicada ha sido incorporado al texto constitucional español. Junto a la simplificación antes indicada y que ya puso de relieve en su informe el Instituto Europeo, se añadía en la tan citada enmienda *in voce* otro punto complementario pretendiendo recoger la idea de solidaridad «espacial» y «temporal», salvando tal omisión del anteproyecto y del

texto del Senado, proponiendo que «la defensa y la restauración del medio ambiente se apoyarán en la indispensable solidaridad colectiva, tanto de la nación en su conjunto como de la generación presente y las futuras». Y se argüía, y no sin razón, que se trata de un problema global que no se puede tratar localmente, cuando por otra parte «vivimos en una época en la que se busca una política medioambiental para toda Europa y habrá que buscarla para todo el mundo» (*Diario de Sesiones del Senado* del día 30 de agosto, al cual corresponden las citas). El texto final de la Constitución también recoge estas inquietudes, pero cortando en la expresión «solidaridad colectiva» y prescindiendo del resto del párrafo, que puede darse por sobrentendido con la frase respetada.

El punto 3.º y último de este artículo de la Constitución trata de la sanción penal y la obligación de reparar el daño producido, conforme a lo que se disponga por ley. El punto débil, a nuestro entender, tanto en el anteproyecto como en el proyecto que después se aprobará por el Congreso, radicaba en que tal sanción se establecía sólo «para los atentados *más graves*». Por este camino se iba a escapar la posible sanción de los atentados contra el medio ambiente, al distinguir entre «menos» y «más». Esta fue también la opinión del Instituto Europeo ya citado, considerando que se trataba de un concepto mal definido. Afortunadamente, en el Senado se salvó la situación, al suprimir el adverbio más. El texto definitivo de este punto 3.º dice que «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». Participamos de la idea expuesta en su intervención ante la Comisión del Senado por el señor Sampedro Sáez de que «mientras subsista el sistema desarrollista, tanto en el área capitalista como en la socialista, y mientras subsista el convencimiento de que el ideal de la vida es el consumo cada vez mayor, *es muy difícil* defender el medio ambiente». No obstante, la previsión de sanciones y reparaciones de distinto grado pueden aún remediar algo. Esperemos que la ley reguladora no se haga esperar y, también, como cosa esencial, *que se aplique*; nos jugamos la propia supervivencia, y ante esto las distintas ideologías son algo secundario.