

D) El concepto de medio ambiente como concepto valorativo

En el sentido jurídico, la expresión *medio ambiente* no es una expresión neutra y vacía desde el punto de vista axiológico. El concepto jurídico del medio ambiente alude intrínsecamente a una elección del diseño de las relaciones entre el hombre y su entorno.

La constitucionalización del medio ambiente como bien jurídico, y el reconocimiento del derecho de todos a un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona, es, por decirlo así, un peso valorativo colocado en la balanza constitucional. La actual concepción de la acción de los poderes públicos sobre los recursos naturales ha perdido el inicial carácter decimonónico y de principios de siglo, estrictamente conservacionista, e implica una actuación positiva.¹⁵⁵

IV. EL CONCEPTO JURÍDICO DE MEDIO AMBIENTE

A) Las distintas acepciones jurídicas de medio ambiente

El medio ambiente en un sentido jurídico es una noción polivalente. No quiere decirse con ello que no sea posible una construcción unitaria del concepto en el sentido que dicha afirmación ha tenido en la doctrina italiana, sino que, desde el punto de vista jurídico, el medio ambiente, por el momento, no ha conquistado un significado único y que, por esta razón, posee un alcance distinto en función de la acepción en que sea utilizado. Las dos principales acepciones del medio ambiente en un sentido jurídico son las de ser un bien jurídico y una materia objeto de competencia. A continuación se va a proceder al estudio de dichas acepciones en nuestro ordenamiento jurídico.¹⁵⁶

155. Vid. en este sentido a PÉREZ LUÑO, autor para el que la incidencia del artículo 45 CE en el planteamiento de la política ambiental supone una acción positiva «en cuanto entraña unas directrices básicas de acción tendentes no sólo a conservar y defender, sino también a mejorar y, en su caso, restaurar el medio ambiente» (comentario al artículo 45, «Comentarios a las leyes políticas», en: ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Constitución Española de 1978*, t. IV, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1984, p. 259. Este trabajo también puede verse en el libro *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1984).

Si perjuicio de la nueva configuración de los objetivos en la Constitución (la mejora y la restauración), con anterioridad a ella, el énfasis preventivo del Derecho ambiental y el predominio de las técnicas jurídicas que actúan con anterioridad a la producción del daño, hacían ineludible esa acción positiva en el planteamiento de la política ambiental. Sin embargo, tales planteamientos preventivos alcanzaron poca efectividad en la realidad hasta bien entrada la década de los ochenta.

156. Para su estudio en el Derecho comparado, véanse las reflexiones propias y ajenas al hilo de la exposición de la doctrina italiana, francesa y norteamericana realizada en este capítulo.

1. *Bien jurídico y objeto de un derecho y un deber (art. 45 CE)*

a) *El medio ambiente como bien jurídico*

Decir que el medio ambiente es un bien jurídico, como ya se ha dicho con anterioridad, es decir muy poco si tal afirmación no va acompañada de ulteriores precisiones. Por eso es necesario determinar en qué sentido el medio ambiente es un bien jurídico.

1) La primera acotación que debe realizarse en esta línea es la de señalar que el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalizado. La categoría de los bienes jurídicos entendidos como valores que son objeto de protección por el ordenamiento jurídico desborda el ámbito de la norma penal.¹⁵⁷

Nuestro Tribunal Constitucional ha adoptado esta concepción del medio ambiente como bien jurídico constitucionalizado en la STC 64/1982 de 4 de noviembre (fj 2.º y 5.º).¹⁵⁸ En Italia, la Sentencia n.º 641/1987 de 30 de diciembre¹⁵⁹ de la Corte Costituzionale se ha pronunciado sobre una cuestión de *legittimità costituzionale* del artículo 18 de la Ley n.º 349 de 1986. Las secciones unidas de la Corte dei Conti plantearon la citada cuestión por entender que la atribución del artículo 18 al juez ordinario de la materia del resarcimiento del daño ambiental, dejando a salvo la jurisdicción de la Corte dei Conti en supuestos limitados, vulneraba el artículo 103 de la Constitución Italiana. La Corte Costituzionale ha entendido infundada esta cuestión. En su considerando

157. En el ámbito penal la elaboración doctrinal sobre el bien jurídico como categoría ha alcanzado un alto grado de desarrollo. Para una recopilación de las principales tendencias actuales puede verse el *Manual de Derecho penal* de BUSTOS RAMÍREZ, Barcelona, Ariel, 1984, pp. 51-64. Uno de los principales argumentos que ha manejado la doctrina que defiende una concepción estricta del medio ambiente ha sido la limitación del bien jurídico protegido en el delito ecológico a aspectos reconducibles al medio ambiente físico. El artículo 347 bis de nuestro Código penal, adicionado por la Ley orgánica 8/1983, de 25 de junio, y modificado en lo que se refiere a la cuantía de la multa por la Ley orgánica 3/1989, de 21 de junio, en efecto, tipifica el delito como una acción de provocar, realizar directa o indirectamente emisiones o vertidos de cualquier clase sobre la atmósfera, el suelo o las aguas terrestres o marítimas, poniendo en peligro la salud de las personas, las condiciones de vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles. Pese a que la referencia a la salud de las personas desvirtúa esos razonamientos, pues obligaría a reconocer la integración «indirecta» del hombre en el bien jurídico, y que la alusión a los espacios protegidos debe entenderse a la luz de la Ley 4/1989 como una posible extensión a bienes ambientales culturales, si se concibe como por nuestra parte se hace, al medio ambiente como un bien jurídico constitucionalizado, la pretendida limitación a los aspectos físicos en el delito ecológico carecería entonces de ese sentido decisivo de la cuestión. En nuestra opinión, la solución sólo es posible obtenerla a través de un examen del ordenamiento jurídico en su conjunto, careciendo por ello de relevancia las conclusiones extraídas de preceptos aislados que no pueden recibir una ulterior constatación.

158. Dice así esta Sentencia en su fundamento jurídico segundo *in fine*: «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: el medio ambiente y el desarrollo». En el fundamento jurídico quinto se reafirma tal concepción de la siguiente forma: «La respuesta debe ser negativa en cuanto tales requisitos y cargas están dirigidos a la protección de un bien constitucional como es el medio ambiente, siempre que esas cargas...».

159. *Giurisprudenza Costituzionale*, 1.ª parte, fasc. X, 1987, pp. 3.788-3.802.

de Derecho segundo, apartado 2, ha afirmado que «el medio ambiente es un bien jurídico en cuanto que reconocido y tutelado por las leyes», que aunque no sea «objeto posible de una situación subjetiva de tipo apropiativo», sí lo es su disfrute por parte de la colectividad y del individuo». El ambiente en esta construcción es «un bien inmaterial unitario, si bien con varios componentes, cada uno de los cuales puede constituir separadamente objeto de cuidado y tutela, aunque todos en sí mismos son reconducibles a la unidad».

Desde esta perspectiva, decir que el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalizado es afirmar la consagración al más alto rango de un valor que nuestra sociedad considera digno de protección y promoción. Desde un punto de vista práctico, el reconocimiento del bien jurídico significa la existencia de un grupo normativo destinado a garantizar su protección, pero también el carácter de principio informador respecto al resto del ordenamiento jurídico.

2) La segunda acotación que debe realizarse sobre la noción del medio ambiente como bien jurídico es la de señalar que es un bien jurídico colectivo. La distinción entre bienes jurídicos individuales y colectivos alude a su modo de disfrute y a su titularidad. Así, la vida sería un bien jurídico individual, en tanto el orden público sería colectivo. Aunque sea posible imaginar una relación individual de cada ciudadano con el medio ambiente y lesiones del bien jurídico limitadas o circunscritas a una persona individual, es la sociedad en su conjunto la que ostenta la titularidad. Ello se ve claro en los supuestos de lesión del mismo. En estos casos, las repercusiones negativas del deterioro del medio ambiente afectan a la sociedad en su conjunto. Piénsese, por ejemplo, en la contaminación atmosférica, en la destrucción de un paisaje, en la desaparición de una especie protegida. Aunque puedan existir cercanías o relaciones de proximidad o intensidad, en última instancia es la sociedad, la colectividad, la que sufre el daño provocado. En determinados supuestos, la persona individualmente considerada puede situarse en un primer plano: este sería el caso de un agricultor que ve contaminadas las aguas que usa para regar su explotación, o el del vecino que vive en las cercanías de una fábrica que despidе humos de un local que ocasiona ruidos que no permiten el descanso. Pero la situación en ese primer plano normalmente será consecuencia de la presencia de otro derecho subjetivo atacado al mismo tiempo que el bien jurídico colectivo: la propiedad. Si el primero de los derechos es indudablemente referible a la persona individual, la lesión del medio ambiente es reconducible a la colectividad. El artículo 45 CE es sumamente ilustrativo en este sentido, porque, de un lado consagra el derecho de «todos» a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona; y de otro dispone la consabida obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales «apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». Ahora bien, la configuración del ambiente como bien jurídico colectivo no excluye la titularidad individual del derecho a un medio ambiente adecuado. Lejos de significar la exclusión de los individuos como titulares, la concepción del medio ambiente

biente como bien jurídico colectivo implica el apoderamiento adicional de sujetos colectivos (asociaciones, entes públicos y grupos).¹⁶⁰

La consecuencia fundamental de la comprensión del medio ambiente como bien jurídico colectivo radica en la ampliación de la esfera de legitimación procesal y en la inconstitucionalidad de las restricciones procesales.

3) La tercera acotación que debe realizarse es la de señalar el carácter complejo del medio ambiente como bien jurídico. El medio ambiente es un bien jurídico único, pero a su vez se haya formado por diferentes elementos que lo componen. Desde el punto de vista de la política legislativa, el carácter complejo del medio ambiente como bien jurídico reclama un tratamiento sistemático.¹⁶¹

b) *El medio ambiente como objeto de un derecho y un deber*

El medio ambiente, en segundo término, es el objeto de un de derecho y un deber constitucionalmente consagrados por el artículo 45 CE. La noción del medio ambiente como objeto de un derecho-deber coincide en su ámbito de extensión con la noción del medio ambiente como bien jurídico. Es precisamente el reconocimiento con rango constitucional del derecho «a un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona» el que eleva a bien constitucional al medio ambiente. La delimitación del bien jurídico - medio ambiente no es por ello una cuestión meramente doctrinal y carente de todo interés, pues las conclusiones que se obtengan de la cualificación del derecho al medio ambiente, como derecho subjetivo, serán extensibles al ámbito de su objeto. La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha comenzado a definir el objeto del Derecho consagrado por la Constitución en el artículo 45. Ejemplo prístino de esta tarea de construcción jurisprudencial es la STS de 7 de noviembre de 1990, Ar. 8750 (Sala 3.ª sección 5.ª, ponente GONZÁLEZ NAVARRO). El Ayuntamiento de Rocafort (Valencia) había otorgado condicionalmente una licencia de apertura al *pub* Rocafort Look, por acuerdo de 3 de marzo de 1987. Interpuesto recurso contencioso-administrativo por Manuel G.I., la Sala 1.ª de la Audiencia territorial de Valencia, en Sentencia de 13 de diciembre de 1988, estimó parcialmente el recurso anulando dicho acuerdo y dejándolo sin efecto. Promovida apelación, el TS confirmó la sentencia apelada. Pues bien, en la Sentencia de 7 de noviembre de 1990 el TS ha considerado que el derecho a un medio ambiente adecuado implica el derecho a un medio ambiente acústicamente no contaminado. En el fundamento de Derecho tercero el TS afirmó:

160. Esta cuestión se examinará con mayor profundidad en el capítulo VI al abordar la titularidad del derecho a un medio ambiente adecuado.

161. Muchos autores han caído en la cuenta de este carácter compuesto pero único del medio ambiente. Por todos en nuestra doctrina puede verse a MORELL OCAÑA, que concibe el medio ambiente como un «compositum de *res communes omnia*» («Reflexiones sobre la ordenación del medio ambiente», *RDU*, n.º 80, octubre-noviembre-diciembre de 1982, p. 34).

162. Esta Sentencia será abordada de nuevo en el capítulo VI, al tratar la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el derecho a un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona.
163. Aquí se adopta la expresión acuñada por PÉREZ MORENO en *Comunidades Autónomas*, Sevilla, Instituto García Oviejo, 1980.
164. El artículo 25, 2.ª f de la Ley reguladora de las bases del régimen local de 2 de abril de 1985, consagra la «protección del medio ambiente» como competencia que el municipio ejercerá «en todo caso» en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. El artículo 26, 1.ª d de la LRRL prescribe «la protección del medio ambiente» como uno de los servicios que los municipios de población superior a 50.000 habitantes «por sí o asociados» deberán prestar en todo caso. Con gran acierto señala en este sentido ESCRIBANO COLLADO que «el destinatario directo de la función pública que se consagran en la Constitución es plural. Son poderes públicos en la expresión constitucional, entre los que se encuentran las distintas instancias territoriales de poder político existentes en nuestro país. Ello supone la existencia de una acción pública compleja, de concurrencia de competencias» («La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución», en: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, p. 3.735).

Una de las consecuencias lógicas del proceso progresivo de intervención legislativa sobre el medio ambiente ha sido la definición de los campos de actuación de las distintas Administraciones Públicas en presencia. Dicha definición, en un Estado de «autonomías integradas»,¹⁶³ abarca aspectos de gestión y de producción normativa como consecuencia del reconocimiento de la capacidad legislativa a instancias territoriales distintas del Estado. Nuestra Constitución, en sus artículos 148, 1, 9 y 149, 1, 23, realiza la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. No debe de olvidarse que en el diseño constitucional, el Estado, como dispone el artículo 137 CE, «se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan». Los municipios y las provincias ostentan importantes competencias en relación con el medio ambiente. Estas competencias les han sido atribuidas por la dispersa legislación ambiental, tanto con anterioridad a la Constitución (como el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y la Ley de protección de medio ambiente atmosférico), como con posterioridad a la Constitución. Con carácter genérico, la Ley reguladora de las bases del régimen local de 2 de abril de 1985 ha incluido entre las competencias propias de las entidades locales al medio ambiente,¹⁶⁴

2. Medio ambiente materia de competencia

La Administración ha concedido lo que se le pedía—licencia de apertura de un pub—, pero con los condicionamientos legales aplicables al caso, condicionamientos consistentes en no sobrepasar un determinado número de decibelios a fin de hacer compatible los derechos legítimos del recurrente con los no menos legítimos de los vecinos. Con la particularidad de que el de éstos a gozar de un medio ambiente adecuado es un derecho constitucional por cuyo respeto han de velar—y a ello les comina la Constitución— los poderes públicos (art. 45). *Es claro, por tanto, que el recurrente tenía que saber que si su local está al aire libre en casi su totalidad, no podía pretender que el derecho al medio ambiente adecuado—que implica, entre otras cosas, medio ambiente acústicamente no contaminado—deba verse abaritado en su beneficio.*¹⁶²

Biblioteca de Derecho Privado, 59

LA PROTECCIÓN
DEL DERECHO A UN MEDIO
AMBIENTE ADECUADO

JESÚS JORDANO FRAGA



J. M. BOSCH EDITOR, S.A.