

DESDE LA BASE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL EN ESPAÑA HACIA LAS SOLUCIONES INNOVADORAS FRENTE A LOS RETOS CLIMÁTICOS EN EUROPA

FROM THE LEGAL-CONSTITUTIONAL BASIS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN SPAIN TOWARDS INNOVATIVE SOLUTIONS TO CLIMATE CHALLENGES IN EUROPE

Nerea Yugueros Prieto*

RESUMEN: Falsamente se puede considerar que la protección del medio ambiente goza de relevancia cuando saltan las señales de alarma sobre la misma. Pero ello no es así, véase el destacable reconocimiento que realiza el texto constitucional a la tutela del medio ambiente. A pesar del tiempo transcurrido, la inclusión en la Carta Magna del artículo 45 no deja de plantear incógnitas, obligando a realizar sucesivas reflexiones sobre la problemática ambiental —que se planteó ya en el año 1978 y que sigue planteándose actualmente— tomando como base en todo momento los presupuestos constitucionales, a fin de poder dar respuesta a las ambigüedades o lagunas que se plasman en el ordenamiento jurídico español. Con esas premisas, el presente trabajo contribuye al esclarecimiento de las discusiones acerca del reconocimiento (o no) como derecho fundamental del contenido del art. 45 de la CE, así como de su efectiva protección como derecho independiente.

* Profesora Ayudante Doctora (acred. a Profesora Contratada Doctora) de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad de León. Correo electrónico: nyugp@unileon.es. 0000-0003-4018-912X

El presente trabajo no ha contado con ninguna financiación directa o indirecta procedente de entidad alguna, pública o privada, con o sin ánimo de lucro

PALABRAS CLAVE: Constitución Española; derecho fundamental material y formal; medio ambiente; tutela.

ABSTRACT: Environmental protection may falsely be considered to be of relevance when the alarm bells are ringing about it. But this is not the case, given the remarkable recognition that the constitutional text gives to the protection of the environment. Despite the time that has elapsed, the inclusion of article 45 in the Magna Carta does not cease to raise questions, forcing us to reflect on the environmental problem — which arose as early as 1978 and continues to arise today — taking the constitutional premises as a basis at all times, in order to be able to respond to the ambiguities or gaps that are reflected in the Spanish legal system. With these premises, this paper contributes to the clarification of the discussions about the recognition (or not) as a fundamental right of the content of art. 45 of the Spanish Constitution, as well as its effective protection as an independent right.

KEYWORDS: environment; material and formal fundamental right; protection; Spanish Constitution.

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO: FUNDAMENTO Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.— 2. UNA APROXIMACIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL; 2.1. Breve introducción; 2.2. La protección medioambiental como principio constitucional; 2.2.1. Breve análisis dogmático del derecho al medio ambiente; 2.2.2. Derechos fundamentales materiales vinculados con el medio ambiente; 2.2.3. Deficiencias procesales en la tutela al medio ambiente; 2.3. Dificultades asociadas a la interpretación del concepto medio ambiente.— 3. *LAS SOLUCIONES REVOLUCIONARIAS DE LOS RETOS MEDIOAMBIENTALES EN EL ÁMBITO EUROPEO*; 3.1. La estrategia europea contra el cambio climático; 3.1.1. Evolución de la política climática: del programa europeo sobre el cambio climático al compromiso global; 3.1.2. Horizonte Europa: impulso a la investigación e innovación; 3.2. Incidencia del marco jurídico europeo en el margen de la configuración del legislador nacional; 3.3. Adaptación de la normativa europea a la legislación española.— 4. UN PASO AL FRENTE CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: EL DESPITAR JURISDICCIONAL FRENTE A LA INACCIÓN ESTATAL; 4.1. Asunto *verein klimasenioren schweiz* y otros contra Suiza; 4.2. La admisión del primer recurso de amparo por litigio climático del tribunal constitucional español.— CONCLUSIONES.— BIBLIOGRAFÍA.

1. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO: FUNDAMENTO Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se fundamenta en la necesidad de realizar un análisis crítico y sistemático del derecho a la protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español, con especial atención a su configuración constitucional a través del artículo 45 de la Constitución Española (CE),

así como su vinculación con las transformaciones legislativas y políticas que se están desarrollando en el contexto europeo para hacer frente a los retos climáticos. El estudio parte de una preocupación central: la insuficiencia del reconocimiento del derecho al medio ambiente como derecho fundamental autónomo en el sistema constitucional español y los desafíos que ello plantea a la efectividad de su protección jurídica y procesal.

Es por ello que el objetivo general de esta investigación consiste en evaluar la configuración jurídica del derecho al medio ambiente en España desde una perspectiva constitucional y comparada, identificando sus deficiencias normativas y jurisdiccionales, así como su potencial integración en una nueva concepción jurídica a la luz de los desarrollos normativos y jurisprudenciales europeos.

Delimitándose como objetivos específicos: analizar la evolución del reconocimiento del medio ambiente como derecho constitucional en España y su tratamiento en la jurisprudencia nacional; examinar las conexiones del artículo 45 CE con otros derechos fundamentales (integridad física y moral, intimidad, inviolabilidad del domicilio, tutela judicial efectiva), evaluando la utilidad de este enfoque binario; identificar las deficiencias procesales existentes en el acceso a la justicia ambiental, prestando especial atención al proceso contencioso-administrativo; investigar las respuestas normativas e institucionales que la Unión Europea ha articulado frente a los desafíos del cambio climático, valorando especialmente el papel de programas como Horizonte Europa; estudiar los avances recientes en materia de justicia climática y litigación estratégica, a través del análisis de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del caso actualmente en trámite ante el Tribunal Constitucional español; y, por último, proponer líneas de reforma normativa y doctrinal orientadas a reforzar el estatuto jurídico del medio ambiente como derecho fundamental y a garantizar su tutela efectiva.

Todo ello da lugar a la aparición de una hipótesis central que sustenta esta investigación; y es que el derecho al medio ambiente, pese a su reconocimiento en el artículo 45 de la CE, carece de un estatus efectivo como derecho fundamental autónomo, lo que limita su aplicación directa y su protección jurisdiccional. Esta limitación no solo responde a su ubicación sistemática en el Capítulo III del Título I, sino también a una concepción interpretativa restrictiva que ha impedido su plena operatividad como derecho subjetivo exigible.

En definitiva, el conjunto del análisis se orienta a establecer propuestas de mejora que permitan avanzar hacia un reconocimiento pleno del derecho a un medio ambiente adecuado como derecho fundamental exigible y justiciable, en consonancia con los estándares internacionales y europeos.

2. UNA APROXIMACIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

2.1. Breve introducción

Resulta significativo destacar que la integración de la protección del medio ambiente en la Constitución española de 1978 fue debida a la gran preocupación medio ambiental que fueron introduciendo los distintos ordenamientos jurídicos a lo largo del siglo xx¹, ello favorecido por el gran deterioro que se estaba produciendo en los recursos naturales. Aspecto que forzó a todos los ordenamientos jurídicos —nacionales e internacionales— a realizar una necesaria ponderación entre el progreso económico y el cuidado y respeto al medio ambiente.

Como punto de partida, debemos hacer mención especial a la primera gran conferencia internacional sobre medio ambiente; comúnmente conocida como la «Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano» celebrada en Estocolmo en el año 1972. Gracias a la celebración de la misma vio la luz la Declaración de Estocolmo, que es por todos conocida como la piedra angular de la protección del medio ambiente. Empero, lo cierto es que no gozó de fuerza vinculante para los Estados integrantes. Esta Declaración se ocupó en pronosticar los grandes problemas ambientales del momento, así como en la instauración de los principios fundamentales para la solución de los mismos.

Es por todos sabido que la protección del medio ambiente se cataloga como una de las preocupaciones esenciales desde los inicios de la UE. Acto que no se reprodujo del mismo modo en nuestro Estado, ya que nuestro ordenamiento jurídico no contaba con influencia alguna relativa al deber de las Administraciones Públicas a velar y proteger el medio ambiente.

Con el paso de los años, y tras la incorporación de España como Estado miembro, esa visión protectora impregnó al legislador nacional, viéndose obligado a poner en marcha todo el entramado normativo en aras a reconocer una posible y efectiva protección del medio ambiente en nuestro ordenamiento jurídico.

Como es de esperar, efectivamente, estamos haciendo referencia directa al artículo 45 de la CE², donde podemos observar la existencia de esa gran influencia internacional procedente de la Declaración de Estocolmo del año 1972.

¹ Francisco Delgado Piqueras, «Régimen jurídico del Derecho Constitucional al medio ambiente», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º. 38 (mayo-agosto 1993), 49-50.

² Consúltese José Ángel Marín Gámez, «Plusprotección ambiental y el artículo 45 de la Constitución española de 1978», en *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, ed. por Gerardo José Ruiz-Rico Ruiz (Jaén: Universidad de Jaén, 1995), 233-252.

2.2. La protección medioambiental como principio constitucional

2.2.1. Breve análisis dogmático del derecho al medio ambiente

El tratamiento jurídico-constitucional del derecho al medio ambiente en el ordenamiento español continúa siendo objeto de debate en la doctrina constitucionalista, particularmente en lo que respecta a su estatuto jurídico, su ubicación sistemática y su relación con el sistema de derechos fundamentales. A pesar de la importancia creciente de los desafíos medioambientales —consecuencia directa de la crisis climática global—, el derecho al medio ambiente sigue encontrándose, en el texto constitucional de 1978, formalmente situado dentro del catálogo de principios rectores de la política social y económica, lo que plantea relevantes interrogantes acerca de su eficacia normativa y su capacidad de justiciabilidad directa.

El artículo 45 de la CE consagra, en su primer apartado, el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. En su segundo apartado, impone a los poderes públicos la obligación de velar por el uso racional de los recursos naturales, con el objetivo de proteger y mejorar la calidad de vida. Finalmente, el tercer apartado introduce un mandato de responsabilidad sancionadora para quienes infrinjan las normas de protección ambiental.

A pesar de esta formulación tripartita —derecho, deber y responsabilidad—, el hecho de que este precepto se ubique en el Capítulo III del Título I de la Constitución (esto es, entre los principios rectores de la política social y económica) tiene consecuencias relevantes para su eficacia jurídica. Conforme al artículo 53.3 de la CE, los principios rectores únicamente podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen, pero no generan por sí solos derechos subjetivos exigibles ni gozan de las garantías reforzadas previstas en el artículo 53.2 de la CE para los derechos fundamentales (recurso de amparo, procedimiento preferente y sumario).

La ubicación sistemática del artículo 45 de la CE ha llevado a buena parte de la doctrina a calificar el derecho al medio ambiente como un derecho de tercera generación o de solidaridad, lo cual refleja su naturaleza colectiva, su carácter difuso y su dependencia de la actuación positiva de los poderes públicos. Sin embargo, esta catalogación ha contribuido también a relegar el derecho al medio ambiente a una posición jurídica subordinada dentro del sistema constitucional, dificultando su protección efectiva y su desarrollo normativo con carácter garantista.

En este contexto, ha cobrado fuerza en los últimos años la línea doctrinal que aboga por una reinterpretación del artículo 45 de la CE desde la perspectiva del artículo 10.2 de la CE. Este precepto dispone que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades públicas «se interpretarán

de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España». La cláusula de apertura internacional de los derechos fundamentales contenida en el artículo 10.2 de la CE permitiría, por tanto, dotar de contenido material y eficacia jurídica reforzada a determinados derechos no explícitamente reconocidos como fundamentales en el texto constitucional, siempre que exista una base normativa internacional que los sustente.

La incorporación de los nuevos desafíos ambientales al sistema de derechos fundamentales plantea tensiones significativas con los esquemas dogmáticos tradicionales. Los derechos fundamentales, en su configuración clásica liberal, están diseñados como derechos individuales, negativos y exigibles frente al poder estatal. Por el contrario, el derecho al medio ambiente presenta características que lo alejan de este modelo: es un derecho de carácter colectivo, positivo, con titularidad difusa y con alta dependencia de políticas públicas activas.

Esta tensión se manifiesta en varios planos: en primer lugar, en relación con el plano teórico, se exige una ampliación del concepto de sujeto titular del derecho (incluyendo futuras generaciones) y del destinatario de las obligaciones (no solo el Estado, sino también actores privados). En segundo lugar, en segundo lugar, por lo que se refiere al plano jurídico, se reclama una relectura de la distinción entre derechos subjetivos y principios programáticos; y, por último, en lo que respecta al plano procesal se impone la necesidad de repensar las formas de legitimación y de acción judicial en clave de justicia ambiental.

La consolidación de una dogmática jurídica ambiental dentro del sistema de derechos fundamentales implica, por tanto, un cambio de paradigma, que va más allá de la mera inclusión nominal del derecho al medio ambiente, ya que requiere dotarlo de densidad normativa, eficacia real y protección jurisdiccional equiparable a otros derechos fundamentales.

2.2.2. *Derechos fundamentales materiales vinculados con el medio ambiente*

A fin de poder configurar un Estado Constitucional de Derecho resulta imprescindible el reconocimiento de derechos esenciales a los ciudadanos; es decir, la existencia de derechos fundamentales. A este conjunto de derechos se les confiere el privilegio de ser protegidos de manera especial; aspecto que se justifica por el mero hecho de que son derechos que han sido adjudicados al conjunto de la sociedad³.

³ Esta categorización la realiza el TC en su Sentencia 25/1981, de 14 de julio, señalando en su FJ 5 que: «(...) los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un status jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia». STC 25/1981, de 14 de julio. *BOE núm.* 193, de 13 de agosto de 1981. ECLI:ES:TC:1981:25.

La doctrina analiza el contenido esencial de los derechos fundamentales en dos vertientes gracias a su caracterización⁴: por un lado, en atención a su naturaleza material y, por otro lado, en atención a su naturaleza formal o procesal. De acuerdo con la primera, los derechos fundamentales se centran en los derechos que comprenden elementos de conciencia y cultura jurídica que conforman el Estado Constitucional. En cambio, la vertiente formal o procesal se encuentra conformada por aquellos derechos fundamentales que se ocupan de garantizar la existencia de la tutela judicial efectiva.

Supra hemos podido constatar que la protección recogida en el artículo 45 de la CE queda enmarcada dentro de la Jurisdicción ordinaria. Al respecto, nos pueden surgir las siguientes cuestiones: ¿Realmente nuestra CE ampara el derecho al medio ambiente? ¿Es posible vincular la protección del medio ambiente con la referida en los derechos fundamentales?

Actualmente, las injerencias producidas en el medio ambiente provenientes del cambio climático, ruidos, humos y malos olores ha promovido a que los contenidos que se recogen en el artículo 45 de la CE sean anexionados con los derechos fundamentales, con la única finalidad de conseguir una efectiva y rápida protección; formando un sistema binario⁵. Concretamente en nuestra CE encontramos los siguientes: derecho ambiental y derecho a la integridad física, derecho ambiental y derecho a la intimidad domiciliaria, así como derecho ambiental y derecho a la inviolabilidad del domicilio.

— Derecho ambiental y derecho a la integridad física y moral

No resulta extraño determinar que la proliferación o esparcimiento de sustancias perjudiciales contra la salud pueden provocar serios problemas, ya sea a medio o largo plazo, en los sujetos afectados. Es por ello que, siem-

La afirmación de considerar que los derechos fundamentales garantizan el respeto al status jurídico de los sujetos integrantes de la sociedad, ha sido también empleada por gran parte de la doctrina constitucional. Véase Ignacio de Otto, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes* (Barcelona: Ariel, 1999), 28.

⁴ Afirma Díez-Picazo que los derechos fundamentales cuentan con múltiples clasificaciones, eso sí, dejando claro que «esta variedad es más aparente que real, pues incide más sobre las preferencias terminológicas del autor correspondiente que sobre los criterios tipológicos». Véase Luis María Díez-Picazo, *Sistemas de derechos fundamentales* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2021), 34.

Añade, al respecto también, Armenta Deu que la contextualización de los derechos fundamentales obedece a dos criterios de interpretación: «una primera, en virtud de la cual se somete al control judicial el respeto del legislador a los derechos (constitucionalismo europeo y norteamericano). Y una segunda que va más allá obligando al Estado a prestaciones normativas protectoras de esos derechos, es decir, que concibe los derechos no sólo como límites del poder sino también como finalidades necesarias de su acción». Teresa Armenta Deu, «Los derechos fundamentales y su limitación. Garantías y consecuencias de su vulneración», en Libro de Actas del XXXII Congreso Colombiano de Derecho Procesal (2011), 1.

⁵ Ricardo Martín Morales, *Derecho, globalización, riesgo y medio ambiente*, (Valencia: Tirant lo Blanch, 2012), 554-555.

pre y cuando se prueben tales efectos, podamos apoyar la innovación de este derecho; siendo el contenido del mismo un terreno inexplorado, el cual nos puede ofrecer grandes descubrimientos.

Debemos partir de la idea de que la vulneración del derecho fundamental se propicia no sólo por la mera existencia de un daño palpable, sino que también es posible con la probabilidad de que el sujeto implicado se encuentre en una situación objetiva de riesgo⁶. Además de que la vulneración de este derecho fundamental no puede únicamente vincularse a aquellos hechos cometidos por las Administraciones Públicas, sino también cuando medie omisión de las obligaciones que les confiere la CE a las mismas.

¿Pero, y qué ocurre cuando el hecho causante del daño o del riesgo es producido por un agente privado? Al respecto consideramos que de igual forma se podrán activar los instrumentos que garanticen la protección asociada a los derechos fundamentales; con la finalidad de exigir a las Administraciones Públicas el fehaciente cumplimiento de sus deberes. Es más, siguiendo lo manifestado por Baño León, «el derecho fundamental actuaría como un típico derecho reaccional para exigir de la Administración el cumplimiento de su obligación respecto al orden de valores representado por los derechos fundamentales»⁷.

— Derecho ambiental y derecho a la intimidad domiciliaria

Las molestias ambientales más comunes con los que tratamos los ciudadanos a lo largo de nuestros días son los malos olores, el ruido o los humos; los cuales invaden nuestros hogares como fruto del desarrollo industrial. Los elevados índices de ruido que deben soportar aquellas personas que habitan en los núcleos urbanos, ya sean ruidos emitidos por locales de ocio⁸, por actividades industriales o demás, no solo ocasionan perjuicios en el medio ambiente, sino que pueden llegar a originar trastornos en los propios ciudadanos.

⁶ Véase la STS 3250/2014, de 22 de julio: «A propósito de la vulneración de este derecho fundamental ha sostenido que para atribuir a la acción u omisión de las Administraciones Públicas la vulneración del derecho a la integridad física o moral hace falta que los niveles de ruido a los que esté expuesto su titular causen daños graves e inmediatos en su salud o le coloquen en una situación en la que, sin llegar a producirse efectivamente ese daño, exista «un riesgo constatado de producción cierta, o potencial pero justificado *ad casum*, de la causación de un perjuicio para la salud». Es decir, que se acredite un riesgo relevante de que la lesión pueda llegar a producirse (STC 62/2007)». STS 3250/2014, de 22 de julio de 2014. Sección 7. Sala de lo Contencioso-Administrativo. ECLI:ES:TS:2014:3250

⁷ José María Baño León, «La tutela judicial del medio ambiente y la defensa de los intereses municipales», *Derecho del medio ambiente y Administración local*, ed. por José Esteve Pardo (Madrid: Civitas, 1995), 613-628.

⁸ STS 129/2022, de 16 de febrero de 2022. Sección Primera. Sala de lo Penal. ECLI:ES:TS:2022:691

Se ha normalizado que, en la actualidad, nos encontremos con numerosas noticias sobre resoluciones judiciales que resuelven sobre si se han vulnerado o no los derechos de los particulares por el ruido emitido por diversas actividades⁹. Véase, por ejemplo el curioso supuesto «Caso de los ruidos de Barajas» y/o «Caso Ciudad Santo Domingo»¹⁰.

Nos encontramos ante un caso resuelto por la Sección Novena de la Sala de los Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, mediante auto de 30 de julio de 2018¹¹, donde se acuerda declarar ejecutada la Sentencia del Tribunal Supremo, de 13 de octubre de 2008¹². En la resolución del Tribunal Supremo se entendió que hubo lesión al derecho fundamental de intimidad domiciliaria de los residentes en dicha urbanización, como consecuencia del ruido que emitían los aviones cuando sobrevolaban sus viviendas. Pero en el actual auto, se indica que los informes que se realizaron sobre las mediciones del ruido, en palabras del Tribunal, «se aprecia una contaminación acústica por debajo de los límites legales establecidos en las normas vigentes».

Todo comenzó cuando la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS estima parcialmente el recurso de casación, al considerar que se ha vulnerado el derecho fundamental de intimidad domiciliaria¹³. Para ello, se apoyaron en la jurisprudencia del TC, así como en la del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos. Así, nos indica la STC 119/2001, de 29 de mayo, la cual sienta doctrina¹⁴, que «para que los ruidos sean determinantes de la infracción del

⁹ Consúltese Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «Los ruidos evitables (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza de 10 de octubre de 1988)», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n.º 238 (1988), 1275-1282.

¹⁰ El conflicto comienza en el año 2004 cuando unos vecinos, que residen en una urbanización cercana al aeropuerto de Barajas, denuncian a la sociedad pública estatal Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (en adelante AENA S.A.), por considerar que estaban vulnerando los derechos fundamentales recogidos en el artículo 18 de la CE, es decir, el derecho a la integridad, intimidad e inviolabilidad del domicilio; a consecuencia del ruido que originaban los aviones cuando sobrevolaban sus viviendas. A su vez, que la Administración pública no ha llevado a cabo ninguna medida o acto, para así evitar o minimizar los daños acústicos.

¹¹ ATSJ 196/2018, de 30 de julio de 2018. Sección 9. Sala de lo Contencioso. ECLI:ES:TSJM:2018:196A

¹² STS 5745/2008, de 13 de octubre de 2008. Sección 7. Sala de lo Contencioso. ECLI:ES:TS:2008:5745

¹³ El TS entendió que no se vulneró el derecho a la integridad física y moral, dado a que no se aportaron pruebas suficientes de que algunos de los recurrentes hayan soportado trastornos en su salud, los cuales supondrían un perjuicio para su integridad física y moral. Asimismo, tampoco entendió el Tribunal, que el hecho de que los aviones sobrevolaran las viviendas, supusiera un grave riesgo para el derecho a la vida, ya que para ello los recurrentes alegaron la posibilidad de que cabría de que ocurrieran accidentes.

¹⁴ El TC, se ampara en la doctrina del supuesto exacto y muestra su disconformidad con la doctrina establecida en la jurisprudencia del TEDH. Aun cuando el Tri-

derecho fundamental reconocido en el artículo 18.1 deben ser prolongados, insoportables y evitables».

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Moreno Gómez vs. España*, defiende que no se puede exigir al recurrente que pruebe los niveles de ruido en el interior de su vivienda, cuando ese lugar ya ha sido declarado, con anterioridad, zona acústicamente saturada¹⁵.

Es curiosa también la STC 150/2011, de 29 de septiembre de 2011¹⁶, donde se solicita al Ayuntamiento de Valencia (donde se encontraba sito el inmueble) una compensación por las obras que realizaron, los afectados en su vivienda, para impedir la transmisión de ruidos. El Tribunal acuerda que no hubo violación del derecho a la intimidad personal y familiar, ya que no se acreditó debidamente la relación directa entre el ruido y las afecciones en la salud y/o en la intimidad personal o familiar, por acción u omisión imputable al Ayuntamiento.

En definitiva, el TC vela y aplica la doctrina establecida por el TEDH, y así lo aplica en distintas sentencias; pero también es cierto, que exige requisitos muy concretos, es decir, que los daños han de ser prolongados en el tiempo, evitables e insoportables; para así entender que hay vulneración de los artículos 15 y 18 de la CE.

Empero, tras ello deja a la vista que, la doctrina defendida por el TEDH no es totalmente de su agrado, debido a que se aparta en todo momento del *régimen probatorio presuntivo*¹⁷ defendido por el TEDH, siendo indispensable la existencia de pruebas específicas para cada caso concreto.

bunal Constitucional reconoce de manera expresa que el lugar donde se encuentra la vivienda de la afectada, se encuentra declarada como *zona acústicamente saturada*, entiende que no se ha acreditado que exista una lesión real y efectiva en los derechos fundamentales implicados, entendiendo este que se trata de un requisito inexcusable.

¹⁵ El TEDH indica que se han vulnerado derechos protegidos por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual nos indica lo siguiente: «1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, es una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás». Entiende el Tribunal que España no ejecutó su obligación de asegurar el derecho de la afectada, en cuanto a su domicilio y su vida privada; por tanto, ello supone una grave vulneración de sus derechos fundamentales ocasionado por la pasividad de la Administración.

¹⁶ STC 150/2011, de 29 de septiembre de 2011. *BOE* núm. 258, de 26 de octubre de 2011. ECLI:ES:TC:2011:150. Véase Luis Martínez Vázquez de Castro, «Sentencia del Tribunal Constitucional 150/2011, de 29 de septiembre de 2011 (Ruidos y derechos fundamentales)», en *Comentarios a las sentencias del Tribunal Constitucional en materia civil*, ed. por Luis Martínez Vázquez de Castro y Patricia Escribano Tortajada (Valencia: Tirant lo Blanch, 2016), 405-471.

¹⁷ La doctrina que el TEDH recalca en diversos asuntos que llegan a sus manos, como también ocurrió con el *Asunto Mileva y otros vs. Bulgaria*, de 25 de noviembre

Al respecto, podríamos defender que el Tribunal no aplica en su plenitud lo establecido en el artículo 10.2 de la CE, es decir, «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

Y no sólo eso, tal y como nos anuncia Alonso García, deja de lado una visión plenamente inseparable de los derechos a la integridad física y psíquica, la intimidad y la inviolabilidad del domicilio, que son la protección de la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad frente a los ataques ambientales que provoca la sociedad¹⁸.

— Derecho ambiental y derecho a la inviolabilidad del domicilio

El derecho a la inviolabilidad del domicilio implica que ningún tercero, ni siquiera los poderes públicos, puedan irrumpir o incluso atacar dicho lugar. La CE confiere a los sujetos un espacio inexpugnable donde poder desarrollar su intimidad personal¹⁹ y familiar, de ahí que debamos conectar el artículo 18.2 de la CE con el artículo 33 de la misma Norma Suprema.

Debemos acentuar que engloba todo espacio en el que el sujeto despliegue su intimidad o privacidad, sin que sea preciso que dicho uso sea habitual²⁰. Pero no todo espacio puede ser considerado beneficiario de protección constitucional, por tanto, no considerándose como tal los almacenes, plantas industriales, locales y oficinas; en definitiva, aquellos espacios en los que se sobreentiende que no son aptos para el adecuado desarrollo de una plena vida privada²¹.

de 2010; es que si hubiera algún medio de prueba objetiva emitidas por los poderes públicos de que donde se encuentra sito el inmueble de los afectados, se trata de una zona acústicamente saturada, los demandantes no están en ningún caso obligados a presentar prueba individualizada del nivel del ruido soportado en el interior de sus domicilios.

Para tener más conocimientos del *Asunto Mileva y otros vs. Bulgaria* consúltese Omar Bouzza Ariño, «Notas de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Administración Pública*, n° 184 (2011), 205-207.

¹⁸ María Consuelo Alonso García, «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance del ruido como atentado a determinados derechos fundamentales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 174 (2015), 331-342.

¹⁹ Véanse las siguientes STCs: STC 94/1999, de 31 mayo. *BOE* núm. 154, de 29 de junio de 1999. ECLI:ES:TC:1999:94 y la STC 228/1997, de 16 de diciembre. *BOE* núm. 18, de 21 de enero de 1998. ECLI:ES:TC:1997:228.

²⁰ Gema García Martínez, «Protección constitucional del derecho a la inviolabilidad del domicilio en el ámbito castrense», *Revista de Estudios Jurídicos*, n° 15 (2015), 24. A su vez, véase la STC 10/2002 de 17 de enero. *BOE* núm. 34, de 8 de febrero de 2002. ECLI:ES:TC:2002:10.

²¹ Véanse los siguientes Autos del Tribunal Constitucional: ATC 171/1989, de 3 de abril de 1989, Sección Cuarta del Tribunal Constitucional. ES:TC:1989:171A;

Anteriormente mencionamos que no era necesario que se diera una habitualidad en dicha vivienda, pero ¿Qué ocurre si nos encontramos ante una vivienda que no se encuentra en situación regular?

Intentando dar respuesta a la pregunta, debemos acudir a lo que estableció el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el *Asunto Martínez Martínez y Pino Manzano vs. España*²² el 18 de octubre de 2011.

Podemos aseverar que el TEDH, partiendo del análisis de su jurisprudencia, se ocupó de sacralizar el uso del derecho a la inviolabilidad del domicilio unido al derecho a la intimidad familiar y personal; pero lo cierto es que, con anterioridad encontramos vestigios de ello en la doctrina española²³.

En este sentido, —seguramente resultando ser algo menos ambiciosos— debemos partir de la idea de que no podemos abarcar todos los supuestos dentro de esta protección, ya que no toda penetración de ruido en la vivienda supone una vulneración real si no se perjudica la intimidad del sujeto que se encuentre en la misma; del mismo modo que, tampoco cualquier ruido que produzca una lesión en la intimidad se encontrará bajo el amparo de esta protección, si este no es producido o, mejor dicho, sufrido dentro de las cuatro paredes de la vivienda²⁴.

2.2.3. Deficiencias procesales en la tutela al medio ambiente

Los derechos fundamentales de vertiente procesal son aquellos derechos subjetivos públicos que interfieren directamente con los órganos jurisdiccionales. Su reconocimiento y protección configuran la base de un Estado social y, es por ello que resultan de vital importancia para el mantenimiento y sostenimiento de un Estado Democrático de Derecho.

En nuestro ordenamiento jurídico los derechos fundamentales de vertiente formal o procesal se encuentran regulados en el artículo 24 de la CE. Como es sabido, en su primer apartado proclama este artículo el derecho a que

ATC 103/2002, de 17 de junio de 2002, Sección Cuarta del Tribunal Constitucional. ES:TC:2002:103A y ATC 290/2004 de 19 de julio de 2004, Sección Tercera del Tribunal Constitucional. ES:TC:2004:290A

²² *Asunto Martínez Martínez y Pino Manzano vs. España*, el 18 de octubre de 2011. En este supuesto el demandante llevó a cabo la instalación de su vivienda habitual en una zona industrial, es decir, terreno no destinado a uso residencial.

²³ Para mejor su comprensión véase la obra ya citada de Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «Los ruidos evitables (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza de 10 de octubre de 1988)», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n° 238 (1988), 1275-1282.

²⁴ Esther Algarra Prats, «La lucha jurídica contra el ruido y el Derecho Civil», en *Libro homenaje al profesor Manuel Albadaladejo García*, ed. por José Manuel González Porras, Fernando P. Méndez González y Manuel Albadalejo García, (Murcia: Universidad de Murcia. 2004), 108.

todos los sujetos gocen de tutela judicial efectiva²⁵ para que puedan velar por los derechos e intereses que les son legítimos ante los órganos jurisdiccionales, sin que se produzca en ningún caso indefensión alguna.

Dentro del ámbito de la tutela judicial efectiva, se conjuga con especial intensidad el principio *pro actione*, donde el veto de acceso al proceso jurisdiccional, en este sentido, administrativo, reclama una interpretación más favorable al recurso contencioso-administrativo. Es por ello que debe entenderse íntegramente cumplimentado el requisito con el mero aporte de una memoria de actividades realizadas dentro del período de dos años, sin que sea necesaria la acreditación de que se hayan alcanzado resultados tangibles de las mismas.

Queremos dejar claro que no se encuadran en estos supuestos los actos llevados a cabo por sujetos que han sido lesionados de forma directa, instituyan una asociación de afectados. El ejercicio de su acción se acota a demandar la tutela de intereses de los afectados, mediante representación común; no encontrándose su legitimación dentro del supuesto recogido en el artículo 3.3 b) de la Ley 27/2006, más bien se encontraría encuadrado dentro del concepto de interesado recogido en el artículo 4.1 a) de la LPACAP.

Tras lo mencionado en los párrafos precedentes, surgen algunas cuestiones a debate. Y así si el artículo 3.3 b) de la Ley 27/2006, vinculado a los artículos 22 y 23 del mismo cuerpo normativo, evidencian una limitación de la legitimación para el acceso en aquellos procedimientos administrativos, así como jurisdiccionales, en aras de proteger los intereses colectivos ambientales, en aquellos supuestos en los que la normativa sectorial ampara una legitimación popular mucho más extensa.

La respuesta ha de ser negativa, dado que las disposiciones mencionadas únicamente marcan un mínimo que las leyes configuradas para la regulación de materias específicas han de respetar.

Cabe mencionar en este sentido *el Informe de España sobre la Revisión de la aplicación del Derecho Ambiental* del año 2019 emitido por la Comisión Europea, donde indican que el sistema jurídico español cuenta con suficientes mecanismos e instrumentos que posibilitan el acceso a los ciudadanos a acudir a los tribunales en aras de proteger al medio ambiente, pero que realmente, cuando estos acuden a los mismos, se encuentran con obstáculos en el momento de determinar la legitimación procesal para poder impugnar los actos contrarios al Derecho Ambiental.

²⁵ Siguiendo la resolución precursora de las dilaciones indebidas, la STC 26/1983, de 13 de abril, señala en su FJ 2 que: «El derecho a la tutela judicial efectiva tiene un contenido complejo, que incluye entre otros la libertad de acceso a los Jueces y Tribunales, el derecho a obtener un fallo de estos y, como precisa la Sentencia número 32/1982, de 7 de junio, de este Tribunal, también el derecho a que el fallo se cumpla y a que el recurrente sea repuesto en su derecho y compensado si hubiere lugar a ello por el daño sufrido». STC 26/1983, de 13 de abril de 1983. *BOE núm.* 117, de 17 de mayo de 1983. ECLI:ES:TC:1983:26.

A ello ha de añadirse que el segundo apartado del artículo 24 de la CE recopila de manera detallada una relación de derechos relativos a: tener derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, derecho de defensa, derecho a no declarar contra sí mismo, derecho a no confesarse culpable, así como el derecho a la presunción de inocencia. Como se puede observar todos los derechos mencionados derivan con carácter general del derecho a la tutela judicial efectiva referenciada en el apartado primero del artículo.

Debido al carácter que reviste este derecho fundamental procesal, la tutela judicial efectiva exige que su desarrollo trascienda los límites estrictamente constitucionales, es decir, se requiere un desarrollo legislativo para que su ejercicio sea pleno²⁶.

Teniendo como base la tesis de Díez-Picazo Giménez podemos considerar que el derecho a la tutela judicial efectiva se compone por una serie de garantías procesales, entre las que destacan: el derecho de acceso a la Justicia, el derecho a una resolución de fondo y fundada, derecho a los recursos, derecho a ejecución de las resoluciones judiciales, derecho a la tutela cautelar, entre otros. Queriendo destacar entre todos ellos el derecho a no sufrir indefensión²⁷.

Como podemos apreciar, la protección del medio ambiente por medio de los derechos fundamentales está en auge. Ello es debido fundamentalmente al carácter transfronterizo del que goza el medio ambiente, ya que es preciso ajustar entre la normativa nacional e internacional. Por ello, sería interesante entrar a valorar la incidencia de este sistema binario y la importancia del mismo, ya que en la actualidad no encontramos mecanismos procesales ágiles para la defensa del medio ambiente. Concretamente debemos destacar las insuficiencias de las que goza el proceso contencioso-administrativo en referencia a la tutela del medio ambiente, debido a que en España actualmente

²⁶ Sobre ello incide la STC 115/1990, de 21 de junio, señalando que: «El derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el art. 24.1 de la Constitución, por ser un derecho de configuración legal ejercitable por los cauces formales que el legislador establezca, comprende no sólo el que puede considerarse primer estadio en el ejercicio del derecho a la prestación judicial, es decir, el del acceso a la jurisdicción, sino también el derecho a las sucesivas instancias y recursos previstos en el ordenamiento jurídico, incluso el de casación en materia civil, en los supuestos y con los requisitos que la Ley determine. Tal derecho, sin embargo, no se conculca cuando el órgano judicial rechaza el recurso interpuesto por concurrir un motivo legal de inadmisión, siempre que la interpretación de dicho motivo y su aplicación al caso concreto no sean injustificadas o arbitrarias». STC 115/1990, de 21 de junio. *BOE* núm. 160, de 5 de julio de 1990. ECLI:ES:TC:1990:115.

²⁷ Sobre la indefensión señala Díez-Picazo Giménez que «La indefensión es aquel resultado que deriva de una ilegítima privación o limitación de medio de defensa producida en el seno de un proceso o de cualquiera de sus fases o incidentes, que acarrea al justiciable, sin que le sea imputable, un perjuicio definitivo en sus derechos o intereses sustantivos». Véase Ignacio Díez-Picazo Giménez, «Comentario al artículo 24», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dir. por Oscar Alzaga Villaamil (Madrid: Edersa 1996), 49.

es la rama del Derecho que predominantemente trata de resolver cuestiones y conflictos relativos a la protección del medio ambiente.

Como es sabido, en dicho proceso encontramos como piedra angular la inactividad material de la Administración, es decir, la pasividad y las dilaciones, que en muchos casos son indebidas o intencionadas, para así evitar un pronunciamiento de condena que obligaría al cumplimiento fehaciente de las obligaciones impuestas a la Administración. La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en su artículo 25 recoge la posibilidad de admisión de recurso judicial contra la inactividad de la Administración.

Asimismo, el artículo 29 del mismo texto legal indica que:

«Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, estos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración».

En materia medioambiental el empleo de esta «acción de prestación» no es posible, dado que, sólo podemos acudir a ella si tenemos entre manos el incumplimiento de obligaciones concretas recogidas en la ley, contrato o convenio.

Además, el artículo continúa señalando que «cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si esta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78».

En este caso «la acción de ejecución de actos firmes» si puede ser relevante en materia medioambiental, ya que de ese modo contamos con una llave que posibilita forzar a la Administración Pública a dirigirse contra aquellos supuestos en los que por acto administrativo firme se ha derivado una infracción o una actividad contraria a la legalidad ambiental.

En definitiva, de estos artículos podemos desgranar que, ante dicha inactividad producida por la Administración debemos provocar que la misma se pronuncie. Pero el problema con el que nos encontramos es que sólo podemos impugnar la inactividad de la Administración cuando provenga de disposiciones generales, actos administrativos, contratos o convenios; suponiendo ello la no tutela efectiva de los bienes medioambientales; es decir, nos encontraríamos ante supuesto de denegación de Justicia; como por ejemplo, cuando un particular o una asociación (en nombre de los afectados), solicita a la Administración el control mediante inspección de alguna actividad contraria al adecuado sostenimiento del medio ambiente. Aun cuando estos

gocen de legitimación, si la Administración no actúa, el Órgano Judicial únicamente podrá forzar a la Administración a que lleve a cabo el acto oportuno, pero no podrá sancionar a la misma; por tanto, lo que el ciudadano se encuentra es con una dilación del proceso innecesaria, pudiendo pensar en la ineficaz tutela.

Todo ello deja de manifiesto que los medios ordinarios no son suficientes para restaurar los efectivos daños medioambientales, debido a que la tónica habitual sigue siendo el remiendo de las lesiones ocasionadas sobre las personas, garantizando de ese modo que el medio ambiente siga sufriendo el caos originado sobre él.

2.3. Dificultades asociadas a la interpretación del concepto medio ambiente

Desde una perspectiva completamente jurídica es de obligado cumplimiento el custodiar y salvaguardar el medio ambiente. Y, es aquí donde encontramos el primer «obstáculo»: ¿qué es el medio ambiente? Intentando dar una respuesta lógica, lo primero que debemos asumir es que se trata de un concepto jurídico indeterminado. Y, por tanto, para poder aproximarnos a la idea esencial del mismo, nos vemos en la obligación de tener que acudir al análisis que realiza sobre el mismo la Sentencia 120/1995, de 26 de junio de 1995 del Pleno del Tribunal Constitucional²⁸ que falla en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 4/1989 de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

Al respecto el TC destaca que el concepto jurídico de medio ambiente se debe interpretar como elemento «indeterminado, pluridimensional e interdisciplinar». Además, dispone que el medio ambiente «consiste en un conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndole un conjunto de posibilidades para hacer su vida». Así como que «las personas aceptan o rechazan esas posibilidades, las utilizan mal o bien en virtud de la libertad humana».

Siguiendo los postulados de Crespo Llenes, las especificaciones que realiza el TC sobre el concepto jurídico de medioambiente no ayudan a delimitar

²⁸ A su vez, la STC 120/95 nos indica que el artículo 45 de la CE acoge esa preocupación por el medio ambiente que surgió en las últimas décadas en numerosos sectores de opinión. Defendiendo que no puede llevarse a cabo la explotación masiva de los recursos en aras de conseguir una mayor producción, sino que se ha de atender a un uso racional de los recursos, para así conseguir un correcto desarrollo de la persona, asegurando una mejor calidad de vida. De ese modo, el Tribunal Constitucional (en adelante TC) indica que esa característica multidisciplinar que tiene el medio ambiente hace que afecte a varios ordenamientos jurídicos, llevando apareja esa complejidad nata del concepto. STC 120/1995, de 26 de junio de 1995. *BOE*, núm. 181, de 31 de julio de 1995. ECLI:ES:TC:1995:120.

adecuadamente qué debemos entender por medio ambiente, ya que comprenden todos aquellos «fenómenos conocidos y percibidos por el hombre» lo cual imposibilita o inutiliza su empleo²⁹.

Además, a lo anterior debemos añadir que se reconoce una amplia relación de elementos que integran el medio ambiente sin que se proceda a una somera delimitación y/o determinación, como son: los recursos naturales, atmósfera, agua, pesca marítima, algunos minerales, agricultura de montaña, flora, fauna y suelo.

Al observar esa complejidad a la hora de delimitar el concepto jurídico de medio ambiente, advertimos que nos encontramos ante un concepto dinámico, debido a que entendemos que el medioambiente se trata de un entorno que se encuentra constituido no sólo por los elementos de manera separada, sino por las correlaciones entre ellos, así como también con otros factores.

Ya el Preámbulo de la CE se apuntala que se ha de «promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida», pero no es hasta llegar al artículo 45 donde se incorpora y reconoce la protección del medio ambiente. Otorgando el derecho a todo ciudadano a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como el deber de conservación, ordenando para ello a los poderes públicos a velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Pues bien, la doctrina intentando delimitar en mayor medida el concepto, destaca otro «obstáculo» que se encuentra ligado a la hora de proceder a una efectiva protección del medio ambiente: determinar si se puede catalogar como derecho fundamental o no.

Si actuamos de manera conformista y seguimos el guion establecido en el sistema constitucional español, la protección que se concede a los derechos y libertades que aparecen en el Título I se establece en atención a su ubicación en la CE. En este caso, el artículo 45 se localiza en el Capítulo III del Título I. Empero, si nos ceñimos a la literalidad del mismo, no encontramos vestigio alguno sobre materia ambiental, ya que el artículo se ocupa únicamente de ordenar a los poderes públicos a que «velen por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida». Por el mero hecho de encontrarse ubicado en el Capítulo III del Título I de la Constitución, la protección del medio ambiente no puede beneficiarse de los cauces de defensa jurisdiccional que el artículo 53 de la CE otorga a los derechos y libertades recogidos en el Capítulo II del Título I. Es por ello que lo preceptuado en el artículo 45 se reconoce como derecho de tercera generación.

²⁹ Manuel A. Ayús y Rubio, Rafael Ballester Cecilia y Andrés Crespo Llenes. *Apuntes de Derecho Medioambiental, Naturaleza y Derecho*, (Alicante: Graficas Díaz, 1996), 44.

Intentando ofrecer una posible solución a una adecuada protección, advertimos el nexo existente entre lo preceptuado en el Preámbulo y el artículo 45.2 de la CE; donde se observa el fuerte vínculo entre calidad de vida, tutela ambiental, y el uso adecuado de los recursos naturales. Al respecto, merece mención especial la STC 64/1982, de 4 de noviembre de 1982³⁰ al subrayar que:

«El art. 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 la vida».

Grosso modo, podemos desgranar que la intención del legislador constitucional fue la de establecer al ciudadano como el garante de esa protección ambiental.

Al hilo de ello, consideramos apropiado analizar profusamente el artículo 45 de la CE, a fin de que podamos advertir las luces y sombras del mismo. En su primer apartado, en primer lugar, nos encontramos claramente con un derecho de disfrute; empero, en segundo lugar, se advierte un deber protector y garantista de su ejercicio; hecho que no se circunscribe a un deber individual, sino que se eleva a un deber colectivo.

En su segundo apartado, se ocupa de fiscalizar el empleo racional de los recursos. Ciertamente es que en la práctica este apartado no se interpreta de forma literal, por considerar necesario la inclusión de una debida ponderación entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente; ambos elementos de vital importancia para la subsistencia y la adecuada calidad de vida del ser humano. De ello, resumimos que nos encontramos ante un precepto de carácter preventivo que, gracias al mismo, se posibilita el empleo racional de recursos no renovables.

Ello habilita a los poderes públicos a que empleen distintas acciones para la conquista de los objetivos generales del Estado. Por consiguiente, la defensa que realiza la CE del derecho al disfrute del medio ambiente puede anexionarse con otros derechos que se recogen en la misma, lo cual provocaría una limitación al libre ejercicio de los mismos mediante el empleo de instrumentos amparados en la utilidad pública, así como en un interés social que pueden verse alterados por la tutela ambiental.

Lo que se ha de tener presente es que la protección que recoge la CE al medio ambiente no tiene por objetivo ser principal, sino que debe concurrir alguna vulneración efectiva en algún otro principio y/o interés reconocido en el mismo cuerpo normativo.

³⁰ STC 64/1982, de 4 de noviembre de 1982. *BOE* núm. 296, de 10 de diciembre de 1982. ECLI:ES:TC:1982:64

Y, así llegamos al análisis del tercer apartado del art. 45 de la CE. Partimos de la idea de que el Derecho Ambiental cuenta con una amplia gama de instrumentos sancionadores que actúan contra aquellas acciones que ocasionan daños al medio ambiente, o incluso, suponen un cierto riesgo. Por ello, si el daño resulta efectivo, la propia Administración Pública³¹ debe activar todos los medios que posibiliten una adecuada restauración en la medida que sea posible; amparándose, si fuera preciso, en su función más lesiva como es la sancionadora.

Tomando como punto de partida lo preceptuado *supra*, la Administración Pública cuenta con una gran gama de mecanismos que pueden ser efectivos, para proceder a una adecuada protección del medio ambiente. Considerándose mecanismos propios de diversos campos del Derecho (administrativo, civil, penal, ...). Dentro del orden jurisdiccional civil, se entiende que cabe la indemnización por los daños y perjuicios que se derivan de tal responsabilidad objetiva, es decir, *quien contamina paga*, característica propia del Derecho Ambiental. En cambio, el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuenta con un amplio abanico de instrumentos reconocidos es su extensa normativa: expedientes sancionadores, suspensión de actividades, cierre de instalaciones, multas coercitivas y sancionadoras, entre muchas otras. Y, por último, el orden jurisdiccional penal entraría en juego cuando el daño cometido es de vital importancia.

En definitiva, con el reconocimiento e instauración de esta amplia gama de mecanismos repartidos por gran parte de los órdenes jurisdiccionales, se aspira a obtener la necesaria conciencia social individual y colectiva en materia ambiental.

3. LAS SOLUCIONES REVOLUCIONARIAS DE LOS RETOS MEDIOAMBIENTALES EN EL ÁMBITO EUROPEO

3.1. La estrategia europea contra el cambio climático

3.1.1. Evolución de la política climática: del programa europeo sobre el cambio climático al compromiso global

El año 2000 trajo consigo —podríamos decir— el reforzamiento de uno de los hitos en el seno de la Unión Europea; la Comisión puso de relieve la

³¹ La declaración de «poderes públicos» que encontramos en el artículo 45.3 de la CE, hace mención a únicamente a las Administraciones públicas, en las que no sólo encontraríamos las de naturaleza territorial, como son el Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales; sino también las numerosas organizaciones públicas que componen las de carácter instrumental, como serían el catálogo extenso de políticas públicas. Véase María Consuelo Alonso García, *La protección de la dimensión subjetiva del Derecho al medio ambiente*, (Valencia: Tirant lo Blanch, 2015), 44.

necesidad de incentivar la creación de un armazón de lucha contra el cambio climático, y es ahí donde vio la luz el Programa Europeo sobre el Cambio Climático, comúnmente conocido por las siglas PECC. El objetivo de dicho programa se circunscribió a la preparación, a través de grupos de trabajo, de políticas y herramientas encaminadas a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Con el paso de los años, las autoridades europeas observaron que los Estados miembro fueron adoptando —a nivel interno— las propuestas que los grupos de trabajo iban estableciendo en relación con la reducción de los gases de efecto invernadero; observando el impacto positivo alcanzado, ya que la reducción de los gases dentro del sector industrial se estaba materializando³².

Dada la buena acogida, la Comisión propuso en el año 2005, por medio de la Comunicación COM (2005) 35 «Ganar la batalla contra el cambio climático mundial», ir un paso más allá planteando una nueva estrategia mucho más ambiciosa; el Segundo Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC II).

En este la Comisión puso de manifiesto la necesidad de reforzar algunos aspectos para poder conseguir los objetivos que se fueron planteando hasta el momento: la inevitable implicación de todos los países contaminantes, así como los sectores responsables y; el reforzamiento de nuevas tecnologías e innovación.

Así, en el año 2007, la Comisión consolida la aparición de acciones más concretas, a fin limitar los grandes menoscabos que se estaban produciendo a nivel mundial sobre el medio ambiente. Para su consecución se consideró imprescindible, por un lado, la reducción del empleo de fuentes de energía fósil y, por otro, la reducción de las emisiones de CO₂. Señalando que, si se lograra la reducción de los mismos, la repercusión sería grandiosa, ya que incidiría directamente en una mejor calidad de vida y salud de los ciudadanos.

Siguiendo esta línea, el Consejo Europeo tomó el testigo y en ese mismo año dictaminó que la Unión Europea debía de aminorar la emisión de gases de efecto invernadero un 20 por 100 con respecto a los valores tomados en el año 1990. Es más, el Consejo Europeo dictaminó la necesidad de que los

³² Al respecto incide la Directiva (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859. Concretamente aluden sus normas sobre los deberes que han de asumir las sociedades mercantiles en relación con los efectos adversos, ya sean estos potenciales o reales, que inciden en los derechos humanos y en el medio ambiente. El proceso de diligencia debida que se recoge debe comprender 6 etapas que se encuentran delimitadas en la Guía para una Conducta Empresarial Responsable: integrar la diligencia debida de las políticas y los sistemas de gestión; detectar y evaluar los efectos adversos en los derechos humanos y el medio ambiente; prevenir, interrumpir o minimizar los efectos adversos reales o potenciales en los derechos humanos y el medio ambiente, supervisar y evaluar la eficacia de las medidas; comunicar y evaluar.

países considerados desarrollados a nivel internacional apostaran con firmeza sobre las políticas climáticas adoptadas, a fin de que la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero totales disminuyeran aproximadamente un 30 por 100 para el año 2020 respecto del año 1990, fijándose como objetivo que la reducción para el año 2050 fuera de un 60 por 100, o incluso de un 80 por 100.

Pero, ¿qué ocurre con los países en vía de desarrollo? Pues bien, como es lógico, el crecimiento económico de estos países deberá ajustarse poco a poco a las exigencias de limitar la emisión de gases tan pronto como sea posible, ya que las medidas tomadas contra el cambio climático solo podrán ser efectivas si la acción es aplicada a nivel mundial. Es por ello que, la Unión Europea considera —entro otros aspectos— la necesidad de poner a disposición de dichos países de un mejor acceso a la financiación para posibilitar la disposición de instalaciones de producción que cumplan con los valores de emisión de gases.

En definitiva, la idea que se pretende extraer es que, para poder cumplir con las propuestas emanadas desde Europa, resulta imprescindible alcanzar un acuerdo con carácter internacional, ya que Europa por sí sola no puede combatir el cambio climático. Es más, si no contamos con una respuesta política temprana, los Estados tendrán que asumir la obligación a adoptar medidas saneadoras que resulten ser no planificadas; aspecto que se traduce en ser mucho más restrictivas y bruscas.

En la actualidad las máximas autoridades de cada uno de los Estados miembro de la Unión han manifestado su preocupación en los altos costes que deben asumir todos los sectores, incluyendo a la propia ciudadanía, para poder hacer frente a las nuevas necesidades; y, es ahí donde el Consejo Europeo asume la necesidad de promover políticas conducentes a la promoción de la investigación e innovación tecnológica; en particular destinadas a aumentar el rendimiento energético (empleo de fuentes de energía renovable, eficiencia energética, etcétera).

3.1.2. *Horizonte Europa: impulso a la investigación e innovación*

Siguiendo esta estela, podemos encontrarnos con múltiples Programas dirigidos a la consecución de los objetivos marcados y reforzados en los últimos años por la Unión Europea. Entre ellos quisiera destacar «Horizonte Europa» como nuevo Programa Marco.

La Unión Europea ha consolidado una política de fomento de la investigación y la innovación como pilares esenciales para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. En este contexto, Horizonte Europa surge como la continuación del Programa Horizonte 2020, ampliando sus objetivos y recursos para reforzar el liderazgo científico y tecnológico de Europa. Este Programa se configura no sólo como un instrumento de financiación, sino como una estrategia de inversión orientada a la prosperidad y sostenibilidad.

Horizonte Europa, en definitiva, se configura como el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea para un periodo comprendido entre el año 2021-2027. El objetivo central del Programa es conseguir un impacto científico, económico y social en las inversiones llevadas a cabo por la Unión Europea, es decir, el Programa se encuentra diseñado no sólo como instrumento de financiación, sino que se amplía a una mentalidad mucho más inversora dirigida a la consecución de un futuro próspero y sostenible. Tal es su relevancia que cuenta con un presupuesto de 95.517 millones de euros, considerándose como el Programa Marco con el mayor presupuesto hasta el momento.

El Programa Horizonte se compone de tres pilares fundamentales: Ciencia Excelente, Desafíos Globales y Competitividad Industrial Europea³³ (es aquí donde se contemplan los objetivos orientados a la lucha contra el cambio climático) y Europa Innovadora. Estos tres pilares son los que promoverán la participación y consolidación del Área Europeo de Investigación (ERA); Área que se ocupa en ayudar a los Estados miembro de la Unión Europea a prosperar y madurar su potencial nacional en investigación e innovación.

En base a ello, se presenta como motor clave para la competitividad europea, promoviendo la sostenibilidad y resiliencia en un contexto global cambiante. Sin embargo, enfrenta desafíos significativos, como la necesidad de garantizar una distribución equitativa de los fondos, la adaptación de las economías nacionales a los objetivos climáticos y la integración de países en vías de desarrollo en las estrategias de reducción de emisiones.

En conclusión, el Programa Horizonte representa una apuesta firme de la Unión Europea por la ciencia e innovación como herramientas para afrontar los desafíos del siglo XXI, entre los que se encuentra la protección del medio ambiente. Por tanto, su éxito únicamente dependerá de la colaboración efectiva entre autoridades gubernativas, tejido empresarial y comunidad científica, así como de la capacidad de traducir la inversión en avances concretos en beneficio de la sociedad.

3.2. Incidencia del marco jurídico europeo en el margen de la configuración del legislador nacional

La creciente complejidad y densidad del Derecho Ambiental Europeo ha transformado profundamente la capacidad de actuación de los Estados miembro, erosionando progresivamente su margen soberano de configura-

³³ Actualmente nos encontramos dentro del Plan estratégico de Horizonte Europa 2025-2027 para la investigación y la innovación a fin de respaldar el camino hacia un futuro ecológico, digital y resiliente; destacando tres orientaciones estratégicas clave en la financiación de la investigación e innovación para estos últimos años: transición ecológica, transición digital y una Europa más resiliente, competitiva, integradora y democrática.

ción normativa en materia climática. En la actualidad, las políticas ambientales emanadas de la Unión Europea ya no se limitan a ejercer una influencia indirecta, sino que han cristalizado en un entramado normativo sólido, vinculante y de directa aplicación o transposición obligatoria, que obliga a los legisladores nacionales a adoptar medidas internas alineadas con los compromisos comunes.

Entre los pilares de este marco jurídico destaca, en primer lugar, el principio de integración ambiental, recogido en el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que establece que:

«Las exigencias en materia de protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con miras a promover un desarrollo sostenible».

Este principio implica una transversalización normativa: todos los sectores de acción pública —desde la agricultura hasta la energía, pasando por la fiscalidad, la movilidad o la industria— deben incorporar en su diseño los objetivos y criterios de sostenibilidad ambiental. Dicha transversalidad no se limita al plano de las instituciones europeas, sino que se impone también a los ordenamientos internos de los Estados miembro, reduciendo el margen legislativo nacional en aquellos casos en que las medidas estatales puedan contrariar los objetivos ambientales comunes.

En segundo lugar, el Pacto Verde Europeo, presentado por la Comisión en diciembre de 2019, ha elevado sustancialmente la ambición medioambiental de la Unión. Concebido como una hoja de ruta hacia una economía climáticamente neutra en 2050, este pacto ha servido de catalizador para una profunda transformación jurídica. Aunque en su origen se trataba de un documento programático, su contenido se ha visto consolidado mediante una cascada de instrumentos normativos de carácter vinculante, entre los que sobresale el Reglamento (UE) 2021/1119, de 30 de junio, también conocido como Ley Europea del Clima. Este Reglamento, con efecto directo en los ordenamientos nacionales, fija el objetivo de neutralidad climática en 2050 como jurídicamente vinculante y establece obligaciones concretas a los Estados miembro, como la aprobación de estrategias nacionales de largo plazo, acordes con los planes europeos.

A ello se suma el paquete legislativo denominado «Objetivo 55» (*Fit for 55 Package*), cuyo propósito es garantizar una reducción de emisiones del 55 por 100 para el año 2030 respecto a los niveles de 1990. Este conjunto de reformas comprende la revisión del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE-UE), la ampliación de sectores cubiertos, nuevas metas en energías renovables, la implementación del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM) y exigencias reforzadas en eficiencia energética. Todo ello conlleva una presión normativa para el legislador español, quien debe adaptar su producción jurídica al cumplimiento de objetivos que ya no son meramente programáticos, sino jurídicamente exigibles y fiscalizables por parte de la Comisión y, en última instancia, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En este sentido, la reducción del margen de configuración nacional se traduce no sólo en la obligación de transposición de Directivas o ejecución de Reglamentos, sino también en la prohibición de adoptar medidas regresivas que puedan comprometer los objetivos comunes. La lógica jurídica que subyace a este sistema es una lógica de interdependencia ambiental, que impide a los Estados actuar unilateralmente en perjuicio de metas colectivas. De hecho, cualquier medida nacional que rebaje el nivel de protección ambiental puede ser objeto de control de legalidad europeo, conforme a la doctrina consolidada del TJUE (entre otras, *Comisión c. Irlanda, asunto C-494/01*).

Por tanto, los instrumentos jurídicos europeos en materia climática (como el Reglamento LULUCF, la Directiva de eficiencia energética o la legislación sobre renovables) suponen una redefinición del papel del legislador estatal, que pasa de ser un sujeto autónomo a convertirse en un agente ejecutor de políticas comunes, dotado de cierto margen técnico pero constreñido por objetivos superiores.

Esta evolución se refleja también en el ordenamiento español, que ha debido adaptarse mediante la aprobación de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, la cual incorpora buena parte de los compromisos adquiridos a nivel europeo. A ello se suman modificaciones en el sistema de comercio de emisiones, avances en la regulación de energías renovables, y nuevas herramientas en materia de movilidad sostenible y ordenación del territorio. No se trata, pues, de una opción política, sino de una obligación jurídica derivada del principio de lealtad europea (art. 4.3 del TUE), que exige a los Estados miembro garantizar la eficacia del Derecho de la Unión en sus respectivos ámbitos internos.

En definitiva, la configuración del legislador nacional en materia medioambiental se encuentra fuertemente condicionada por el marco jurídico europeo, lo que obliga a replantear los límites tradicionales del principio de soberanía normativa. La acción climática se ha convertido en una competencia compartida cuya lógica ya no permite soluciones fragmentadas o insuficientes, sino que impone una convergencia normativa guiada por el principio de integración ambiental y la obligatoriedad de los compromisos asumidos colectivamente.

3.3. Adaptación de la normativa europea a la legislación española

La inquietud de nuestro país por el medio ambiente a lo largo del siglo xx no se exteriorizó del mismo modo que la previsión contemplada en la Unión Europea. Las primeras nociones al respecto se introdujeron en la Ley de 19 de septiembre de 1896, por la que se dictan normas para la protección de los pájaros, así como de la mano de la Ley de 7 de diciembre de 1916, de Parques Nacionales de España y; con posterioridad en el Decreto 2414/1961, de 30 de

noviembre, del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado en el año 1961³⁴.

No fue hasta el año 1986 —cuando España formó parte de la Comunidad Económica Europea— donde se produjo una verdadera adaptación de la legislación medioambiental española para poder acoger las directrices recogidas en la legislación europea; fomentando de ese modo una nueva e independiente rama del Derecho.

Con el paso de los años se ha podido observar la incipiente evolución que ha sufrido el Derecho Ambiental, debido a que el legislador ha considerado imprescindible crear, unificar y modernizar la normativa ambiental existente. Concretamente en el año 1998 se procedió a la aprobación de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, cuya finalidad primordial era el control y prevención de la producción de agentes contaminantes que pudieran ocasionar lesiones en el suelo; regulándose, por tanto, infracciones para aquellas acciones que llevaran aparejada la comisión de la acción lesiva.

Uno de los hitos que tenemos que tener presentes cuando entramos a analizar los aspectos más relevantes del Derecho Ambiental es la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; debido a la polémica que suscitó la aprobación de la misma. Dicha Ley ha sido considerada por algunos como medio de expropiación encubierta, así como herramienta base empleada para proceder a la prohibición de actividades deportivas en la montaña³⁵.

La extensión del Derecho Ambiental fue adquiriendo mayor firmeza en el año 2005, cuando el legislador introdujo directrices obligatorias —a través de la aprobación del R. D. 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados— que las personas jurídicas debían cumplir si su actividad económica se catalogaba como potencialmente contaminante. Asimismo, ese mismo año se procedió a la aprobación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero. Esta Ley deviene de la transposición que realizó España de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003. De la Ley ha de destacarse que a través de la misma se procede a llevar a cabo la instauración de un mercado de emisiones que fija cuotas de emisión de gases de efecto invernadero a las personas jurídicas.

Otro año a tener en cuenta en el análisis del Derecho Ambiental español es el año 2007, debido a dos hitos relevantes en nuestro ordenamiento jurídico. Por un lado, la aprobación de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de

³⁴ En su artículo 1 se recogía como objetivo general impedir la aparición de instalaciones, fábricas o actividades —tanto públicas como privadas— que atacaran las condiciones adecuadas de higiene y salubridad medioambiental.

³⁵ Antonio García Giralda, «La historia de la legislación medioambiental en España y su recorrido hasta hoy», *Foresta*, nº 50 (2010), 17.

Parques Nacionales —actualmente derogada— a través de la cual se realizó la necesaria protección de los ecosistemas que se encontraban en territorio nacional y, que resultaban ser únicos; y, por otro lado, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

Gracias a las transposiciones realizadas, en la actualidad contamos con una amplia gama de leyes y jurisprudencia de contenido medioambiental orientadas a la mentalización de la ciudadanía y protección de los recursos naturales. Empero, para su fehaciente consecución, ha sido indispensable que la conciencia ambiental se incorporase en el seno de la legislación española y, como no, en la propia Constitución.

Cabe destacar que la regulación del medio ambiente en nuestra Carta Magna fue un verdadero hito, ya que el derecho a su disfrute se configuró como un propósito primordial del poder constitucional; no obstante, fue encasillado como principio de política social y económica.

En base a ello, podemos asumir que el medio ambiente debe ser entendido como derecho de tercera generación y, es por ello que nos vemos en la obligación de adentrarnos en los análisis jurisprudenciales para darnos cuenta que siempre se encuentra entrelazado con los derechos inviolables que son inherentes a las personas. Al respecto, véase la aparición de un nuevo derecho que ha sido delimitado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tras las interpretaciones que han ido realizando a lo largo de los años en torno al artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, también conocido como Convenio de Roma, que defiende la vida privada y familiar.

Todo comenzó gracias a la sentencia emitida por este Tribunal el 9 de diciembre de 1994, *López Ostra vs. España*³⁶. Se trata de jurisprudencia que pretende la resolución de conflictos cuando los ciudadanos se encuentran

³⁶ El asunto versa sobre una ciudadana española, Gregoria López Ostra, que reside en Lorca (Murcia). En julio de 1988 se instaló, gracias a una subvención pública, y empezó a desarrollar su actividad una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos. Como consecuencia de su funcionamiento sin control, comenzó a emitir gases, humos y malos olores, originando por ello, problemas de salud en numerosos lorquinos.

En septiembre de ese mismo año, el Ayuntamiento insta a la empresa a que cese una parte de su actividad, permitiendo que continúe con el tratamiento de aguas residuales. Ello no supuso mejora alguna en la salud de los afectados, ni pueden llevar a cabo una convivencia familiar optima por emisión de malos olores.

Gregoria se acoge a la protección de los derechos fundamentales en los tribunales y tanto en la Audiencia Territorial de Murcia, como el TS, así como el TC, desestiman los recursos. Únicamente obtiene el apoyo del Ministerio Fiscal, informando favorablemente de sus pretensiones. La recurrente continuó con los cauces legales, dentro de los procesos administrativos y penales (delito ecológico), llevando consigo por la Audiencia, en 1993, la clausura de la planta.

Asimismo, este asunto llegó al TEDH, donde se declara que ha habido una violación del artículo 8 del CEDH. Declarando a su vez que el Estado demandado, es decir, España, pagara a la recurrente en el plazo de 3 meses, como indemnización, cuatro millones de pesetas (4.000.000ptas) por daños y un millón quinientas mil pesetas (1.500.000ptas), menos nueve mil setecientos francos franceses (9.700FF) a convertir

desprotegidos dentro de sus viviendas, debido a la contaminación olfativa, acústica o por humos llevadas a cabo por un tercero; siempre y cuando la Administración Pública muestre pasividad.

Por tanto, desde ese preciso momento se observa cómo se interrelacionan el derecho de disfrute del medio ambiente con los derechos fundamentales recogidos en nuestra Constitución, encumbrando la relevancia de la protección del medio ambiente y trayendo consigo el surgimiento de nuevas disposiciones legales.

4. UN PASO AL FRENTE CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: EL DESPERTAR JURISDICCIONAL FRENTE A LA INACCIÓN ESTATAL

4.1. La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Verein Klimaseniorinnen Schweiz* y otros contra Suiza

La reflexión sobre la protección del medio ambiente ha tomado presencia dentro del ámbito político —y, por ende, en el jurídico— acorde ha ido incrementándose la degradación medioambiental. Y ello, gracias a la implicación e impulso que las asociaciones y movimientos ecologistas han ido promoviendo la necesidad de centralizar los ánimos en este asunto.

Al hilo de las exigencias políticas, la propia jurisprudencia al adentrarse en la problemática desde un riguroso plano jurídico ha puesto de manifiesto la existencia de numerosas limitaciones a nivel cognitivo y regulatorio, es decir, los tribunales han sido reticentes en la toma de decisiones por concurrir —entre otras— las siguientes cuestiones: por no mediar evidencia científica alguna, por la dificultad que lleva aparejada la determinación de un nexo causal entre la acción (o inacción) y el cambio climático y, por la complejidad en la interpretación de los derechos que los Tribunales están llamados a garantizar. Además, a todo ello se suma la falta (en ocasiones) de un correcto y eficaz entramado normativo a nivel constitucional y legal³⁷.

en pesetas al tipo de cambio aplicable en la fecha de pronunciamiento de la sentencia, por costas y gastos.

Véase el comentario de Francisco Velasco Caballero «La protección del medio ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *López Ostra* contra España)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 45 (1995), 305 y ss. Véase asimismo el artículo de Miguel Casinó Rubio, «*López Ostra* c España (STEDH de 9 de diciembre de 1994): la contaminación ambiental y el derecho a la vida privada y familiar», en *Conflicto y diálogo con Europa. Las condenas a España del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, coord., por Rafael Alcácer Guirao, Margarita Beladiez Rojo y José Miguel Sánchez Tomás, (Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2013), 422 y ss.

³⁷ Giacomo Palombino y Juan Francisco Sánchez Barrilao, «La protección del medio ambiente en Europa ante la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 24 de marzo de 2021», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n° 36, (2021), 11.

Desde estas primeras apreciaciones podemos observar los puntos extremadamente ambiciosos y novedosos que trae consigo la Sentencia *Verein Klimaseniorinnen Schweiz* y otros contra Suiza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos publicada el 9 de abril de 2024. Grosso modo, esta sentencia pone de relieve lo siguiente; y es que la lucha contra el cambio climático no solo se reviste de transcendencia jurídica, sino que, a partir de ella, una ley estatal puede llegar a violar un derecho reconocido en el CEDH.

Y, es gracias a esa nueva dirección que se posibilita que podamos estar hablando de un cambio real en las limitaciones antes expuestas, ya que nos encontramos ante la aparición de nuevos derechos o, mejor dicho, ante nuevas formas de protección de derechos.

Pues bien, en el caso concreto objeto de estudio, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó, por primera vez, a un Estado —en este caso Suiza— por mediar pasividad legislativa en la adopción de medidas concretas para actuar contra el cambio climático.

La Sentencia se emite como resultado de la solicitud formulada el 25 de noviembre de 2016 por la Asociación *Klimaseniorinnen Schweiz* —asociación que se encuentra conformada por mujeres suizas de avanzada edad que luchan contra la emisión descontrolada de gases de efecto invernadero— junto a tres personas físicas que formaban parte de la misma, contra el Consejo Federal de Suiza, el Departamento Federal de Medio Ambiente, Transportes, Energía y Comunicaciones, la Oficina Federal de Medio Ambiente y la Oficina Federal de la Energía; alegando que las instituciones mencionadas no llevaran a cabo la elaboración de una Orden, donde se adoptaran las medidas legislativas necesarias que venían impuestas en el Acuerdo de París —ratificado por Suiza—, con el fin de lograr mantener los niveles de temperatura establecidos para poder hacer frente a la realidad del cambio climático. Señalando, además, que dicha injerencia afectaba directamente a la vida y salud de las personas en general, y de las de avanzada edad en particular.

La Asociación manifestó que los objetivos nacionales planteados para hacer frente a la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero eran escasos, contrarios e inconstitucionales con los artículos 2, 6, 8 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, así como con parte del articulado recogido en la Constitución Federal.

En tal sentido, el Departamento Federal de Medio Ambiente, Transportes, Energía y Comunicaciones, el 25 de abril de 2017, impugnó la solicitud señalando la concurrencia de falta de legitimación pasiva, ya que consideraban que el acto que emitirían las instituciones no afectaba a derechos y/u obligaciones concretas de conformidad a la legislación administrativa suiza.

Tras la negativa del Departamento Federal de Medio Ambiente, Transportes, Energía y Comunicaciones, el 26 de mayo de 2017, la Asociación recurrió la solicitud ante el Tribunal Administrativo Federal, sosteniendo que la solicitud había sido formulada bajo la pretensión de que se adoptaran acciones específicas dentro del contexto legislativo, con el único fin de una adecuada

aplicación de la legislación vigente. Además, alegaron que el Departamento Federal de Medio Ambiente, Transportes, Energía y Comunicaciones no había entrado a valorar la petición realizada vulnerando, de ese modo, el derecho de la Asociación a ser escuchada.

El Tribunal Administrativo Federal procedió a la desestimación del recurso el 27 de noviembre de 2018, reconociendo en su motivación los siguientes extremos: existencia de interés por parte de las tres personas individuales, pero no de la Asociación y que la resolución emitida por parte del Departamento Federal de Medio Ambiente, Transporte, Energía y Comunicaciones carecía de motivación. Sin embargo, el Tribunal dictaminó que, aun existiendo un interés protector —por tanto, reconocía que los sujetos podrían ser personas afectadas por la emisión descontrolada de gases de efecto invernadero—, la normativa exigía un nexo directo entre los demandantes y el asunto del litigio.

No quedándose ahí, los demandantes —tanto las personas individuales como la Asociación— interpusieron recurso ante el Tribunal Supremo Federal alegando la existencia de un interés legítimo. Empero, el Tribunal Supremo Federal el 5 de mayo de 2020 desestimó el recurso presentado, justificando su decisión en que las decisiones adoptadas hasta el momento habían sido adecuadamente motivadas.

Por todo lo expuesto, los demandantes decidieron interponer recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por considerar que se vulneraron el artículo 6 (acceso a la Justicia) y el artículo 8 (Derecho al respeto a la vida privada y familiar) ambos del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En primer lugar, en relación con la vulneración del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos el Tribunal Europeo dispone que los Tribunales de Instancia limitaron el derecho de defensa de los demandantes, dado que el cambio climático incide y debilita los derechos humanos y, es por ello que, resulta imprescindible el contar con instrumentos ágiles y urgentes para poder atajar sus consecuencias en el menor tiempo posible.

En segundo lugar, en lo que respecta a la vulneración del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo sobreentiende que los Estados que ratificaron el Convenio están obligados a garantizar el cumplimiento y protección de los derechos que se recogen en el mismo. Es por ello que, las instituciones nacionales son las únicas encargadas de implementar y fomentar las medidas necesarias para la consecución de los objetivos planteados.

Cuando el Tribunal Europeo procedió al estudio y análisis de la normativa suiza constató que se encontraba ante una legislación completamente desactualizada que impedía claramente la obtención de los resultados pretendidos en lo que a reducción de gases de efecto invernadero se refiere. Por tanto, la vulneración del artículo 8 del Convenio estaba más que justificada.

Hasta el momento, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos³⁸ ha defendido la necesidad de que los Estados participen activamente en la protección del medio ambiente a través de la adopción de normativa ambiental interna efectiva y eficaz³⁹. Empero, tras el asunto planteado se observa un gran cambio en el modelo planteado, ya que, el Tribunal Europeo sostiene que las injerencias producidas por el cambio climático pueden incidir negativamente en la salud y vida de los ciudadanos; y es por ello que, la inexistencia de políticas medioambientales conducentes a la consecución de los objetivos ratificados por los Estados promueven la plena vulneración del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

4.2. La admisión del primer recurso de amparo por litigio climático del Tribunal Constitucional español

Que el cambio climático sea considerado una realidad es un hecho que pocos ciudadanos e instituciones niegan. Gracias a la ardua labor llevada a cabo por científicos y activistas ecologistas se ha conseguido la inclusión en la agenda política la imperiosa necesidad de proceder a la formulación de acciones climáticas efectivas.

Empero, es evidente que la UE no está siguiendo el camino correcto para evitar, o por lo menos mitigar, el cambio climático; si bien la Unión Europea ha proyectado durante años una imagen de liderazgo climático a nivel internacional —con iniciativas como el Pacto Verde Europeo o su objetivo de neutralidad climática para 2050—, resulta evidente que la ejecución concreta de sus políticas dista mucho de ser eficaz, particularmente debido a la inacción o falta de compromiso real por parte de algunos Estados miembros.

En primer lugar, existe una disonancia estructural entre las metas ambiciosas fijadas por las instituciones comunitarias y la implementación real de dichas metas a nivel estatal. Las políticas climáticas europeas, como el sistema de comercio de emisiones o los fondos para la transición energética, requieren de la cooperación y voluntad política de los Estados miembros para traducirse en acciones concretas. Sin embargo, muchos países siguen priorizando intereses económicos de corto plazo —como la protección de in-

³⁸ Véase el Asunto *López Ostra contra España*. Asimismo, para ahondar en la materia consúltese Carlos Fernández de Casadevante Romaní, *La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa a la protección del medioambiente*, (Madrid: Iustel, 2018).

³⁹ Recientemente el legislador español ha publicado en el BOE el Real Decreto 91/2025, de 11 de febrero, por el que se establece el mecanismo de gobernanza en materia de energía, cambio climático y calidad del aire. Gracias a su inclusión en la legislación interna, se regulan los mecanismos de gobernanza que posibilitan cumplir con las obligaciones de información adquiridas por el estado español en virtud de los acuerdos y compromisos nacionales e internacionales destinados a actuar contra el cambio climático y las emisiones de los contaminantes atmosféricos.

dustrias contaminantes o el uso continuado de combustibles fósiles— frente a los compromisos medioambientales adquiridos.

Por ejemplo, países como Polonia o Hungría han ralentizado la transición energética escudándose en su dependencia histórica del carbón, mientras otros, como Alemania, han apostado por abandonar la energía nuclear sin contar con una infraestructura renovable suficiente, lo que ha provocado un aumento temporal del uso de gas natural y carbón. Esta heterogeneidad en el grado de compromiso y ejecución debilita el impacto colectivo de las medidas europeas.

Además, la falta de mecanismos coercitivos efectivos dentro del marco jurídico de la UE agrava el problema. Aunque existen sanciones por incumplimiento de normativas comunitarias, la lentitud de los procedimientos de infracción y la reticencia del Consejo a enfrentarse frontalmente a Estados miembros reacios limita la capacidad de respuesta. Es decir, la UE carece de herramientas suficientemente rápidas y contundentes para corregir desviaciones significativas respecto a sus objetivos climáticos.

Otro factor relevante es la insuficiente inversión pública y privada en innovación verde y adaptación climática, pese a los compromisos presupuestarios. Aunque el *Next Generation* ha incorporado partidas importantes para la transición ecológica, la ejecución de estos fondos es lenta y su impacto aún no se traduce en una transformación estructural de los modelos productivos. Las subvenciones y ayudas se dispersan en proyectos locales sin una visión integrada, y muchas veces se pierden en burocracia o se destinan a iniciativas de dudosa sostenibilidad real.

En resumen, la aparente ambición de la UE en materia de cambio climático se ve constantemente frustrada por la incoherencia entre el discurso institucional y la acción real de los Estados miembros, así como por la debilidad de los instrumentos de ejecución y control. Mientras no se aborde esta brecha estructural, los objetivos climáticos de la UE seguirán siendo en gran medida declarativos y su papel como actor global en la lucha contra el cambio climático permanecerá en entredicho.

En este contexto, es donde ve la luz la litigación climática como mecanismo «corrector» en manos de la sociedad civil. Acto consistente en la posibilidad de acudir a los Tribunales para la consecución de una resolución judicial relativa al cambio climático. Acto que se configura como «elemento relevante y legítimo de la amplia estructura de gobernanza climática global»⁴⁰.

Gracias a ese reconocimiento de posibilidad de acción civil, actualmente nos encontramos ante el primer litigio climático de la historia de España. Ecologistas en Acción, Greenpeace, Oxfam Intermón, Fridays For Future y la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo han procedido a la inter-

⁴⁰ Jaime Doreste Hernández, «El juicio por el clima: el litigio climático español», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n° 26, (2022), 388.

posición de un recurso amparo ante el Tribunal Constitucional contra el Estado Español por considerar que media inacción ante el cambio climático⁴¹.

Concretamente alegan que la situación de emergencia climática no está siendo aplacada, dado que el estado español carece de un marco normativo óptimo para poder conseguir los objetivos de reducción de emisiones que le corresponden, atendiendo a su capacidad y responsabilidad histórica en la emisión de CO₂ a la atmósfera.

Con la presentación y posterior admisión del recurso ante el Tribunal Constitucional se agota toda vía de recursos a nivel nacional; aspecto que abre el camino a su interposición ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La admisión a trámite implica que el Tribunal Constitucional evaluará si la falta de medidas adecuadas contra el cambio climático vulnera algún derecho fundamental que se reconoce en nuestra Carta Magna a la ciudadanía. Esta decisión se caracteriza por ser considerado un hito, ya que es la primera vez que el Alto Tribunal español aborda un caso que relaciona directamente el cambio climático con la posible vulneración de derechos fundamentales.

Este caso se enmarca dentro de la tendencia global donde los tribunales están siendo llamados a pronunciarse sobre la responsabilidad de los Estados en la lucha contra el cambio climático y la protección de los derechos de sus ciudadanos frente a sus efectos.

La interposición de este recurso nos redirige completamente al litigio climático recientemente resuelto por parte del Tribunal Europeo. Aspecto que anima a las organizaciones a sopesar que la resolución es plenamente aplicable al Estado español, máxime si consideramos que la sentencia emitida afecta a todos los países que componen la Unión Europea.

Cabe recordar que, la sentencia reconoce, de manera expresa, que el cambio climático juega un papel relevante en la afección de la salud y vida de los ciudadanos y, en consecuencia, los Estados son los responsables de salvaguardar los derechos fundamentales que son inherentes a las personas. Por tanto, nos encontramos ante un nuevo panorama que puede suponer un giro importante en el proceso que llega al Tribunal Constitucional.

En definitiva, lo que pretenden conseguir las cinco organizaciones recurrentes es que la Justicia española siga la senda marcada por los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y obligue a España a cumplir con sus compromisos climáticos. De no ser así, las organizaciones han manifestado su intención de llegar hasta el Tribunal Europeo.

⁴¹ El recurso de amparo fue presentado en el mes de junio del 2024, siendo admitido a trámite por el Tribunal Constitucional el 17 de diciembre del mismo año.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La postura protectora que adquiere el Estado español en medioambiente resulta ambigua e insuficiente, Aunque el ordenamiento jurídico español reconoce la importancia de la protección del medio ambiente, las dificultades en su delimitación y la falta de un estatus de derecho fundamental limitan su eficacia. Para fortalecer su protección, es necesario reforzar los mecanismos de control, mejorar la aplicación de las normas sancionadoras y fomentar una mayor conciencia social sobre la necesidad de preservar el entorno natural.

SEGUNDA.- Tras analizar parte de la jurisprudencia emitida por el TEDH se constata que aún queda un largo camino para la consecución de una efectiva protección del medio ambiente sin necesidad de que concurra la vulneración de otro derecho considerado fundamental. Es por ello que, se considera esencial realizar una amplia revisión de la Constitución Española, con el fin de poder encuadrar el artículo 45 dentro de los derechos fundamentales de primera generación. De ese modo, la protección efectiva del medio ambiente no quedaría supeditada a la afección de los derechos de integridad física y moral e intimidad e inviolabilidad del domicilio, por medio de la creación de sistemas binarios.

TERCERA.- Para garantizar una protección efectiva, se requiere una interpretación más amplia del Derecho Ambiental dentro del marco constitucional. Resultando ser crucial el fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la Justicia Ambiental y la implementación de medidas preventivas que reduzcan los riesgos de que se materialicen los daños. En definitiva, el reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado como derecho fundamental es un avance clave, pero su protección efectiva sigue enfrentando desafíos jurídicos y probatorios que deben ser abordados por parte del legislador para garantizar su plena eficacia.

CUARTA.- El marco procesal actual no es suficiente para restaurar los daños medioambientales de manera efectiva, ya que genera un vacío en la protección del medio ambiente, lo que puede interpretarse como una forma de denegación de Justicia. Se requiere una reforma que posibilite una mayor agilidad en la tramitación de estos asuntos y que permita la imposición de sanciones a la Administración en caso de mediar omisión de sus obligaciones ambientales.

QUINTA.- El activismo judicial climático está configurándose como uno de los pilares protectores del medio ambiente cuando media inacción por parte del Estado por no contar con un marco normativo óptimo para tal fin.

BIBLIOGRAFÍA

Algarra Prats, Esther, «La lucha jurídica contra el ruido y el Derecho Civil», en *Libro homenaje al profesor Manuel Albadaladejo García*, ed. por José Manuel González

- Porras, Fernando P, Méndez González y Manuel Albadalejo García, (Murcia: Universidad de Murcia. 2004), 97-116.
- Alonso García, María Consuelo, *La protección de la dimensión subjetiva del Derecho al medio ambiente*, (Valencia: Tirant lo Blanch, 2015).
- «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance del ruido como atentado a determinados derechos fundamentales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 174 (2015), 331-342.
- Armenta Deu, Teresa, «Los derechos fundamentales y su limitación. Garantías y consecuencias de su vulneración», en Libro de Actas del XXXII Congreso Colombiano de Derecho Procesal (2011), 1-26.
- Ayús y Rubio, Manuel A.; Ballester Cecilia, Rafael y Crespo Llenes Andrés, *Apuntes de Derecho Medioambiental, Naturaleza y Derecho*, (Alicante: Graficas Díaz, 1996).
- Baño León, José María, «La tutela judicial del medio ambiente y la defensa de los intereses municipales», *Derecho del medio ambiente y Administración local*, ed. por José Esteve Pardo (Madrid: Civitas, 1995), 613-628.
- Bouzza Ariño, Omar, «Notas de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Administración Pública*, n° 184 (2011), 289-306.
- Casino Rubio, Miguel, «López Ostra c España (STEDH de 9 de diciembre de 1994): la contaminación ambiental y el derecho a la vida privada y familiar», en. *Conflicto y diálogo con Europa. Las condenas a España del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, coord., por Rafael Alcácer Guirao, Margarita Beladiez Rojo y José Miguel Sánchez Tomás, (Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2013), 419-442.
- De Otto, Ignacio, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes* (Barcelona: Ariel, 1999).
- Delgado Piqueras, Francisco, «Régimen jurídico del Derecho Constitucional al medio ambiente», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n°. 38 (mayo-agosto 1993), 49-80.
- Díez-Picazo, Luis María, *Sistemas de derechos fundamentales* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2021).
- Díez-Picazo Giménez, Ignacio, «Comentario al artículo 24», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dir. por Óscar Alzaga Villaamil (Madrid: Edersa 1996), 19-63.
- Doreste Hernández, Jaime, «El juicio por el clima: el litigio climático español», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n° 26, (2022), 308-406.
- Fernández de Casadevante Romaní, Carlos, *La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa a la protección del medioambiente*, (Madrid: Iustel, 2018).
- García Giralda, Antonio, «La historia de la legislación medioambiental en España y su recorrido hasta hoy», *Foresta*, n° 50 (2010), 16-17.
- García Martínez, Gema, «Protección constitucional del derecho a la inviolabilidad del domicilio en el ámbito castrense», *Revista de Estudios Jurídicos*, n° 15 (2015), 1 y ss.
- Marín Gámez, José Ángel, «Plusprotección ambiental y el artículo 45 de la Constitución española de 1978», en *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, ed. por Gerardo José Ruiz-Rico Ruiz (Jaén: Universidad de Jaén, 1995), 233-252.
- Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo, «Los ruidos evitables (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza de 10 de octubre de 1988)», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n° 238 (1988), 1275-1282.
- Martín Morales, Ricardo, *Derecho, globalización, riesgo y medio ambiente*, (Valencia: Tirant lo Blanch, 2012).

- Martínez Vázquez de Castro, Luis, «Sentencia del Tribunal Constitucional 150/2011, de 29 de septiembre de 2011 (Ruidos y derechos fundamentales)», en *Comentarios a las sentencias del Tribunal Constitucional en materia civil*, ed. por Luis Martínez Vázquez de Castro y Patricia Escribano Tortajada (Valencia: Tirant lo Blanch, 2016), 405-471.
- Palombino, Giacomo y Sánchez Barrilao, Juan Francisco, «La protección del medio ambiente en Europa ante la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 24 de marzo de 2021», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n° 36, (2021), 1 y ss.
- Velasco Caballero, Francisco, «La protección del medio ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso López Ostra contra España)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 45 (1995), 305-340.

