

El derecho constitucional al medio ambiente

Gerardo Ruíz-Rico Ruíz

Tirant lo Blanch, Valencia, 2000

A comparación entre os textos constitucionais da segunda posguerra e os mediterráneos da década dos setenta, suxiren algunhas conclusións da distinta forma de enfoca-la protección do medio natural. Unha observación superficial permite visualizar algunhas referencias sobre este tema nas constitucións promulgadas durante as décadas inmediatas á Segunda Guerra Mundial. Sen embargo, evidénciase unha falta de sintonía con respecto á regulación que se vai dar con posterioridade nas normas fundamentais que aparecen en Europa. Os elementos diferenciais entre un e outro grupo de constitucións poderíanse condensar en varias consideracións:

1. Dentro das constitucións liberais da segunda posguerra as escasas declaracións que aluden directamente ou indirectamente ó ambiente natural teñen unha localización heteroxénea, ben dentro dos principios fundamentais e «relacións ético-sociais» (Constitución italiana de 1947), ben como criterio de división competencial nun estado descentralizado (capítulo sobre «lexislación federal», na Lei fundamental de Bonn, 1949). O certo é que esta diversidade á hora de escolle-la instalación dunha cláusula constitucional sobre o medio natural é un indicio bastante claro de que o constituínte non tiña unha convicción moi definida sobre a súa natureza xurídica.
2. As normas fundamentais deste período a penas se limitan a facer referencias demasiado abstractas como para deducir cunha certa precisión o potencial compromiso que se estaría adquirindo constitucionalmente.

Unha notable evolución experimentouse nos textos europeos da década dos setenta. Obsérvase un tratamento moito máis uniforme do tema, tanto desde o punto de vista da súa localización no articulado xeral, coma da súa concepción normativa. Coinciden deste modo as tres constitucións máis significativas en incardina-las disposicións relativas ó medio natural no marco dos «dereitos» sociais e/ou culturais (a Constitución portuguesa de 1976, artigo 66, a Constitución grega, artigo 24 e a Constitución española, artigo 45). Cabe deducir desta proclamación, unha vontade do constituínte por dotalos dun maior grao de virtualidade normativa, gracias á cal se poden garantir cunha superior eficacia os mandatos constitucionais que alí se inscriben.

Desde o punto de vista da súa estrutura normativa, as disposicións constitucionais formulan non só principios programáticos da actuación dos poderes públicos, senón tamén (Portugal, España) «dereitos de crédito» a favor do cidadán. A súa simple proclamación ou positivación non supón unha facultade subxectiva que o converta en directamente esixible, pero o feito en si de que se recoñeza en canto «dereito» do conxunto da sociedade implica a pauta que obrigatoriamente debe segui-lo lexislador ó desenvolve-los instrumentos de protección ambiental. Deste modo, compréndense as iniciativas lexislativas que introduciron paulatinamente elementos de «subxectivación» daquelas cláusulas constitucionais: creación de circuítos de participación dos grupos e particulares nos organismos administrativos ambientais competentes para a conservación da natureza, a ampliación do concepto de lexitimación procesual aplicada ós chamados «intereses difusos», sen esquece-la nova teoría da responsabilidade civil por danos ó medio natural.

Dentro da que podería cualificarse de terceira xeración na disciplina constitucional do medio natural, atopámo-la reforma da Constitución alemana de 1994. Neste sentido, o novo artigo 20-1 da *Grundgesetz* non fai senón ratificar a evolución dos textos fundamentais cara a unha ampliación do seu espectro dogmático, incorporando disposicións que sinteticen a importancia que cobra na máis alta esfera xurídica a tutela do medio natural. Pero un dos aspectos que sobresaen é a declaración que se fai sobre os principais destinatarios do mandamento constitucional. O constituínte alemán fixo unha mención expresa de cada un dos poderes do Estado, no que sería un implícito reforzamento da obriga que a todos lles incumbe na orde ó cumprimento dun deber de protección ambiental.

As recentes constitucións iberoamericanas tamén incluíron entre o seu articulado unha específica disciplina ambiental. Probablemente, debido á tradicional influencia das antigas metrópoles, pódese constata-la crecente importación dunha «constitución cultural-ambiental» a partir dos anos oitenta e, sobre todo, dos noventa. Atopamos exemplos nas normas constitucionais de Perú, Guatemala ou O Brasil.

A última etapa no proceso de constitucionalización do medio natural atopámola nos antigos países do leste. O verdadeiro problema desta nova vaga de

constituicións ambientais é que teñen que aplicarse sobre unha realidade física e natural que soporta uns niveis tan elevados de degradación, que con toda probabilidade os seus obxectivos esenciais non pasarán de ser loables declaracións semánticas sen a penas contido xurídico vinculante.

Un caso singular no contexto do constitucionalismo democrático son os Estados Unidos. A súa Constitución data de finais do século XVIII, polo que dificilmente podería conter disposicións que fagan referencia a un problema ecolóxico entón inexistente. Sen embargo, isto non foi obstáculo para que aquel país fose pioneiro na aprobación das primeiras leis conservacionistas, sobre dúas vertentes esenciais do dereito ambiental: a protección dos espazos naturais e o impacto ambiental.

A demanda en favor do recoñecemento dunha sociedade máis ecolóxica xorde no contexto dunha sociedade postindustrial, é dicir, xustamente onde existe un maior risco para a conservación do medio natural. Neste proceso de reconquista e humanización da vida cotiá é onde cobran importancia o que logo poderemos recoñecer como a nova xeración de dereitos sociais: o urbanismo racional, o medio natural, o ocio e o tempo libre, o dereito á diferenza das minorías sociais ou a defensa do cidadán contra unha sociedade de consumo. Entre estas, vaise impondo unha contracultura da ecoloxía e o pacifismo que pode explicar, en boa medida, a xeneralización nos anos posteriores dunha disciplina xurídica do ambiente.

A recepción nas normas constitucionais dunhas cláusulas con marcado acento ecolóxico –o que poderíamos denominar «constituición ambiental»– supón a resposta normativa a unha necesidade social. Ou doutro modo, representa a expresión positiva dun valor en alza desde o punto de vista político e cultural.

A traxectoria que seguiu a súa recepción nos textos fundamentais europeos permítenos traza-la problemática que se atopa no fondo do que foi unha progresiva positivación do medio natural como ben xurídico constitucional. Ten sentido situalo nas posicións superiores da escala de valores constitucionalizada, ou entre os principios fundamentais dun sistema político.

Respecto da súa proxección no ámbito do estado de dereito, apréciase a constante presenza dun criterio ecolóxico que atravesa o conxunto do ordenamento xurídico. De aí que as políticas públicas estean impregnadas tamén dunha compoñente ambiental que limita considerablemente as marxes de actuación pública. Trátase dunha horizontalidade, a de dereito ambiental, que marca en boa medida a evolución actual da maior parte das coñecidas como «ramas» do dereito. Con iso, e mediante unha nova concepción da responsabilidade obxectiva que non sexa utilizada como parapeto de violacións cualitativamente antixurídicas, poderase avanzar na paulatina confección dun dereito ó medio natural susceptible de ser accionado ante os órganos xudiciais encargados de tutelalo.

Unha segunda demostración da implicación democrática do dereito ambiental localizaríase nesa latente, e ás veces explícita, subsidiariedade coa que,

visto desde unha óptica constitucional, se articulan as relacións competenciais entre centro e periferia. Isto explica a tendencia a responsabilizalos poderes públicos máis «achegados» na satisfacción de tódolos dereitos colectivos onde estean implicadas nocións como a calidade de vida e medio natural.

Finalmente, o valor ético, cultural e constitucional que cobrou a protección do ambiente vai modificar intensamente as pautas interpretativas do principio social ata o punto de modula-lo significado dalgúns dos fins que ata hoxe eran os seus principais sinais de identidade. Deste modo, o medio natural perde a súa marca social para adoptar unha configuración autónoma, non tanto como dereito de crédito, isto é, coma facultade que permitiría esixir dos poderes públicos unha actuación positiva orientada á defensa e conservación da natureza.

Certamente, a medida exacta do valor xurídico que ten a disciplina constitucional do ambiente compróbase na creación de dereitos e deberes de carácter subxectivo, mediante os cales se poida garantir de maneira efectiva o cumprimento dos fins sinalados nun texto constitucional.

Desde unha perspectiva comparada permítenos recoñece-lo dereito ó medio natural entre unha nova xeración de dereitos que se contén por primeira vez nas normas constitucionais promulgadas nos anos setenta (Grecia, España e Portugal) e máis tarde xeneralízase na maior parte das constitucións aprobadas nas dúas últimas décadas. En todas elas, vese a evolución que experimenta a dogmática constitucional, desde a formulación duns orixinais dereitos de liberdade, logo complementados cos dereitos de participación democrática, ata rematar co nacemento dunha terceira xeración de dereitos sociais, vinculados a unha idea de igualdade substancial ou efectiva sen a que non sería posible un ámbito real de autonomía individual.

Unha das finalidades principais que comporta a existencia dunha disciplina constitucional sobre o medio natural encamiñase á posibilidade de elaborar un marco de principios e obxectivos xerais que marquen a dirección para a intervención das institucións políticas e administrativas. Esta virtualidade resulta significativa ante a contaminación normativa que ocasiona a extraordinaria produción de leis sectoriais do medio natural que se están a aprobar na actualidade.

Trátase dun concepto indeterminado, ou mellor indeterminable, ben pola potencial extensión do que podería chegar a abarcar, ben pola incesante dinámica evolutiva a que está sometida. Así pois, a súa constitucionalización pode ser útil para marca-los fins e principios que deben inspira-la actuación do poder público, anque desde logo, só tras unha operación hermenéutica sería posible adaptalos ós novos problemas ambientais que vaian aparecendo co desenvolvemento da sociedade postindustrial.

Un dos aspectos máis singulares da configuración xurídica do dereito ó medio natural radica na confusión das titularidades activa e pasiva deste. A diferenza dos demais dereitos sociais, no que o cidadán aparece como beneficiario dunha actividade prestacional dos dereitos públicos, no caso do dereito

ó medio natural o suxeito titular deste resulta tamén destinatario dunha obriga que comporta o deber de respectalo, evitando contribuír á súa potencial degradación.

Non estamos en presenza dun dereito «xustizable», esto é, carece en principio dunha eficacia inmediata para medi-la lexitimidade constitucional da actuación do poder público. Desde unha perspectiva xurídico-constitucional esto significa que son escasas as posibilidades de que poida ser invocado con éxito a través dun procedemento xurisdiccional, tanto na súa versión de amparo xudicial coma amparo constitucional, se antes non recibiu un previo tratamento normativo infraconstitucional. O caso é que logo desa configuración legal ou normativa que necesita o medio natural para ser alegado ante calquera xurisdicción predícase da maior parte dos dereitos públicos subxectivos.

Pero non basta coa proliferación dunha extensa lexislación ambiental que, nos diferentes planos sectoriais do ordenamento desenvolve con máis ou menos exactitude os compromisos que se promoven desde a esfera constitucional. É necesario que os grandes obxectivos da ecoloxía xurídica se poñan en práctica mediante políticas públicas que lles corresponden ós gobernos, os cales gozan no exercicio da súa función directiva dunha marxe considerable de discrecionalidade para delimita-las secuelas cronolóxica e substantiva dos proxectos ambientais.

O recoñecemento constitucional dun dereito ó medio subxectivo do medio natural sempre vai necesitar dunha mediación lexislativa imprescindible para concretar aspectos como o contido, a titularidade e os mecanismos procesuais para a súa tutela xudicial.

Tratándose dun dereito difuso, esto é, exercitado por colectivos sociais de cuantificación indeterminada e a súa titularidade coincidiría na práctica co conxunto da sociedade, o problema da súa articulación xurídica radica na configuración de procedementos que permitan unha defensa directa ante os órganos xurisdiccionais. De aí a énfase en proceder a unha renovación en profundidade dos esquemas tradicionais da lexislación procesual, ou alternativamente da interpretación xurisprudencial que se fai desta, para conseguir instrumentos de lexitimación activa dos grupos e cidadáns afectados por lesións ó seu medio natural.

A funcionalidade dunha regulación constitucional específica sobre o dereito ó medio natural queda en dúbida cando se previron nos textos constitucionais mecanismos de interiorización do dereito internacional. Esta subordinación faise patente con respecto á normativa ambiental da Unión Europea. No que respecta ó medio natural tivo lugar unha auténtica constitucionalización duns principios do medio natural, que acadaron as últimas reformas que se aprobaron dos tratados fundacionais en 1986 e 1992. Aqueles elementos programáticos dos novos tratados configuran un marco constitucional de principios xerais para a conservación da natureza que se proxectaría sobre a esfera constitucional nacional.

Os principios xerais da acción do medio natural comunitaria veñen definidos por primeira vez na Acta única de 1986: principio de acción preventiva, subsidiaridade, horizontalidade e principio de carácter sancionador de «quen contamina paga». No Tratado da Unión Europea perfilanse aínda máis os presupostos constitucionais mediante a proclamación duns principios que teñen unha proxección sobre o dereito ambiental europeo case automática: subsidiaridade, transparencia e participación. Establecerase en relación coa protección do medio natural unha cláusula programático-xeral, que impón a dirección imperativa cara a obxectivos como a «conservación, protección e mellora da calidade do medio natural», a «utilización prudente e racional dos recursos naturais», xunto ó «fomento de medidas a escala internacional destinadas a facerlles fronte ós problemas rexionais ou mundiais do medio natural».

Determinase un conxunto de elementos de avaliación previa que deben inspirar-lo procedemento de elaboración das políticas ambientais da Comunidade, desde os datos e achegas científicas de interese e as condicións do medio natural en cada rexión a aspectos de carácter socioeconómico, como as vantaxes e cargas que poidan resultar da acción do medio natural comunitaria e o desenvolvemento económico e social da Comunidade no seu conxunto e de cada unha das rexións que a compoñen.

A postura que defendeu a doutrina do Tribunal de Xustiza da Comunidade vén ratificar-la concepción subxectiva do medio natural, ó considerar oportuna e correcta a directa apelación xurisdiccional polos particulares co fin de obter-la execución polas autoridades nacionais dos compromisos adquiridos no ámbito comunitario. Polo de agora o Tribunal de Xustiza aceptou a legalidade conforme o dereito comunitario daquelas normas internas que establezan prohibicións a determinadas actividades empresariais que poidan supor un risco no medio natural.

Outro dos factores que contribúen de maneira importante ó proceso de homoxeneización desta «constitución ambiental» sería a doutrina xurisprudencial do Tribunal de Estrasburgo. Son na actualidade varias as resolucións que se ocuparon de cuestións ambientais, a partir das cales o Tribunal europeo foi consolidando unha vía de conexión coa tutela do medio natural. O punto de partida sempre o constitúen situacións de perturbación ós cidadáns provocadas por actividades relacionadas coa enerxía nuclear, emisións contaminantes (ruídos, olores) ou outros danos ambientais. Existe un argumento de fondo que se repite en tódalas decisións: a alegación dunha potencial violación do dereito á intimidade e á vida privada familiar. Pero polo xeral as demandas van ser rexeitadas co razoamento de que os estados dispoñan dunha marxe de apreciación para o establecemento de medidas correctoras das molestias causadas, ademais de considerar prioritario para o benestar xeral dun país o funcionamento deses aeroportos desde onde procedía a contaminación acústica.

O dereito comunitario está a poñer de manifesto a debilidade dos pronunciamentos constitucionais, pero ó mesmo tempo contribúe a reforzar-la efica-

cia dun dereito constitucional ó medio natural. A progresión dunha sensibilidade ecolóxica no lexislador comunitario deixa ó descuberto as carencias que existen nos ordenamentos constitucionais internos para levar á práctica uns mandamentos que non pasan de ser declaracións de boas intencións, que ten unha virtualidade normativa real subordinada, ó final, á vontade política que en cada momento decidan poñer en práctica os gobernos e os parlamentos nacionais. Sen embargo, o ordenamento comunitario ambiental ten algunhas particularidades que o converten de feito no principal centro de referencia do dereito ambiental europeo. Posúe unha eficacia incuestionable fronte ós poderes estatais, gracias ós efectos directo e primacía. Fronte á autoridade estatal representa a única instancia de control xurídico.

A Constitución española de 1978 regula no seu artigo 45 o dereito ó medio natural. O constituínte español non permaneceu alleo a aquelas expectativas sociais, ata entón inéditas no panorama do constitucionalismo europeo. O anteproxecto constitucional español configuraba desde o seu inicio dous aspectos substanciais da súa regulación: o «dereito» a gozar e o «deber» de protexelo medio natural. Anque a denominación xenérica do título primeiro se refire ós «dereitos e deberes fundamentais», o certo é que o constituínte trasladou ó capítulo terceiro un conxunto de mandatos dirixidos ós poderes públicos que adoptan a configuración de principios orientadores de acción social do Estado.

O artigo 45 da Constitución non só subministra un marco xurídico esencial para o recoñecemento formal do que se enuncia como «o dereito a un medio natural adecuado para o desenvolvemento da persoa» (art. 45.1); tamén proporciona algúns dos datos necesarios tanto para descifrala natureza e contido da norma coma para coñece-lo nivel de garantía que se ofrece polo texto fundamental a un dos dereitos emblemáticos do Estado postsocial. Pero a primeira dificultade que ten este precepto é a delimitación do concepto constitucional de medio natural. O Tribunal Constitucional na Sentencia do 26 de xuño de 1995 deu unha definición válida para comprende-lo contido deste principio rector.

O concepto de medio natural constitucionalizado non pode interpretarse como o dereito a gozar dun ambiente ideal, sen restriccións razoables. Ó igual cós demais dereitos proclamados na norma fundamental non debe ser entendido nunca como dereito absoluto e incondicionado, tanto máis cando se ve limitado por outros principios do mesmo rango que apuntan cara a unha dirección oposta que esixe unha harmonización. O que se xera é un interese xuridicamente protexido pola Constitución a que a lei establece facultades subxectivas para facer cumprila obriga de respectalo medio natural, esixido tanto a axentes públicos coma privados.

Desde unha visión sistemática, queda suficientemente patentizada a conexión do dereito ó medio natural con outros dereitos e principios constitucionais. Nun plano máis positivo, a formulación do dereito a un ambiente ade-

cuado poderíase considerar implícito na esfera material do artigo 10.1, cun enunciado que deixa suficientes indicios para propugnar unha posible alianza interpretativa entre ámbolos preceptos: «a dignidade da persoa, os dereitos inviolables que lle son inherentes, o libre desenvolvemento da personalidade...fundamento da orde política e da paz social».

Non se consagrou aquí un dereito fundamental, senón unicamente unha cláusula con valor interpretativo de tódolos dereitos que se establecen no título primeiro. Pero esto non obsta para deducir unha relación máis que evidente entre o artigo 45, onde se menciona como finalidade última ou razón de ser do dereito ó medio natural «o desenvolvemento da persoa» e un criterio iusnaturalista de dereitos humanos, como dereitos inherentes á dignidade do home, anteriores á propia Constitución, se ben subordinados a aquela á hora de transformarse en normas xurídicas vinculantes.

O dereito ó medio natural vai entrar en directa e potencial confrontación cos dereitos máis emblemáticos do sistema económico constitucionalizado. En efecto, o recoñecemento dos dereitos típicos dunha economía de mercado –dereito á propiedade e á liberdade de empresa– anticipan xa o previsible conflito entre uns intereses que xeralmente se presentan como contradictorios ou incompatibles. A protección do medio natural pode supor un obstáculo para a realización doutras metas que, en forma de obxectivos socioeconómicos, se previron nun marco dispositivo do principio social.

Por outra banda, a obriga que recae nesta materia sobre os poderes públicos non é estritamente a defensa inequívoca do ambiente, senón a utilización racional dos recursos naturais. Así mesmo, na programación das políticas ambientais deberanse ter en conta aqueles principios constitucionais que operan en forma de límites contrarios a unha hipotética discriminación territorial, producida cando se lles outorga carácter hexemónico ós obxectivos ecolóxicos.

Pese a que a Constitución española non confire de forma automática e directa un dereito público subxectivo de eficacia inmediata, esto é, un dereito de prestación esixible xurisdiccionalmente, cando menos si estaría a xerar un interese lexítimo para que se regulen no ordenamento xurídico as condicións que o fagan realizable e permitan a súa alegación ante os tribunais.

O recoñecemento constitucional do dereito ó medio natural vaille supor tamén unha garantía procedemental que obriga ó establecemento duns canais de participación social daquelas persoas, colectivos e asociacións representativas dos intereses afectados polas políticas ambientais, tanto mediante técnicas de lexitimación procesual coma a través de instancias de colaboración no seo dos órganos competentes das administracións públicas. Precisamente neste ámbito a xurisprudencia constitucional demostrou ata hoxe unha actitude que pode cualificarse de homoxénea e positiva á hora de apreciarla transcendencia que ten o principio participativo na esfera do dereito ambiental. Unha derivación máis daqueles mandatos constitucionais desde os que se impulsa unha intervención social nos circuitos xurídico-institucionais de protec-

ción do medio natural encontrou eco nas novas fórmulas de lexitimación procesual dos grupos e asociacións que actúan na defensa da natureza. Sen dúbida, contribuíu a este fin a interpretación extensiva e flexible que do dereito á tutela xudicial efectiva (art. 24 da Constitución) se consolidou na nosa xurisprudencia constitucional. Gracias a unha posición do Tribunal Constitucional a favor da ampliación da titularidade subxectiva daquel dereito fundamental puidéronse suplir en parte as deficiencias que para a súa protección xurisdiccional ten o dereito ó medio natural.

O dereito ó medio natural, en canto dereito subxectivo a participar naqueles asuntos relativos a esta materia xestionados polos poderes públicos, encontrou unha recente manifestación na regulación dun sistema de acceso á información ambiental. Anque xa na Lei 30/1992 se configura o dereito a acceder ós rexistros e ós documentos que estean en arquivos administrativos, foi a través da Lei 38/1995, do 12 de decembro, como se concretou no campo do dereito ambiental.

En canto ó tratamento punitivo dos danos ó medio natural no noso ordenamento xurídico, ata a recente reforma do Código penal de 1995 existía un único tipo delictuoso. De aí que un dos desenvolvementos normativos máis esperados do artigo 45.3 da Constitución produciuse coa aprobación dun novo Código penal no que se previu o establecemento de sancións penais contra aqueles actos que supoñan unha infracción grave do dereito ó medio natural e o deber de utilización racional dos recursos naturais. Nun único bloque de normas (título XVI, artigos 319 a 340) reuníronse os delitos relativos á ordenación do territorio, á protección do patrimonio histórico e do medio natural, é dicir, todas aquelas infraccións nas que se atenta contra bens naturais e culturais, cunha relevancia e gravidade que xustifican a aplicación de instrumentos sancionadores desta natureza.

En canto á conveniencia de utiliza-la vía penal para solucionar-lo problema dos danos ambientais, resultaba unha esixencia constitucional ineludible. Mais unha das dificultades que presenta a aplicación da nova regulación penal estriba na facultade que posúen os xuíces e tribunais para apreciar esta gravidade.

Na actualidade, os delitos que afectan o medio natural configuráronse separadamente doutros tipos penais cos que teñen unha estreita conexión obxectiva, pero respecto dos cales representan un ben xurídico distinto, encadrándose en dous capítulos específicos dedicados, por un lado, á protección dos recursos naturais e do medio natural, e á protección da flora e da fauna, por outro.

A nova configuración do delito ecolóxico implica o recoñecemento polo lexislador de que o equilibrio ambiental se pode ver alterado non só polas industrias e as actividades contaminantes, senón ademais por calquera outra intervención do home que poida prexudicar gravemente o hábitat natural. Tense en conta ademais o feito de que as condutas tipificadas se cometan en zonas de

especial valor ambiental, esto é, en espacios naturais protexidos, para eleva-la importancia das sancións aplicables.

O novo Código penal condena a posible responsabilidade dos funcionarios da Administración, ben á hora de autoriza-lo funcionamento das industrias ou actividades contaminantes, ou ben cando silenciaren as infraccións con motivo dunha inspección. A razón de ser do artigo 329 non é outra que incrimina-la responsabilidade do funcionario cando este actúa en contra das leis de protección do medio natural.

O que non resolveu o novo código é a inclusión como potencial e específico suxeito activo do delicto ecolóxico das empresas públicas ou daquelas entidades privadas que actúan por concesión administrativa dos poderes públicos. Outro dos problemas que presenta o novo delicto ecolóxico xorde por mor da remisión xenérica que se lle fai continuamente á lexislación e normativa ambientais específicas.

Coa aprobación da Constitución de 1978 a protección do medio natural en España experimentou un intenso proceso de descentralización lexislativa e administrativa. Unha boa parte das políticas públicas que teñen como obxectivo a defensa da natureza ou a loita contra as diversas formas de contaminación, foron deseñadas polas comunidades autónomas e, en menor medida tamén, polas administracións locais (concellos e provincias). Un dos problemas vitais que presenta a realización do principio ambiental radica na delimitación exacta dos títulos competenciais que teñen asignadas as diversas administracións públicas. Mais ó non poder sacar da dicción do artigo 45 ningún título competencial que habilite unha administración concreta, faise necesario acudir a outras referencias constitucionais:

1. Ás cláusulas xerais sobre repartición de atribucións entre Estado e comunidades autónomas.
2. Ó articulado dos correspondentes estatutos de autonomía.

Desde a óptica constitucional, o título VIII ofrece un marco esencial para a repartición de competencias, que ten como puntos de referencia esenciais os seguintes preceptos:

1. 148.1.9: As comunidades autónomas poderán asumir competencias na xestión en materia de protección do medio natural.
2. 149.1.23: Sobre competencia exclusiva do Estado.

A CE non lles atribúe en exclusiva esta materia nin ó Estado nin ás comunidades autónomas, e que debido a este carácter compartido faise necesario intentar establecer unha repartición ou delimitación das funcións específicas.

Entre as competencias exclusivas que se lles atribúen ás comunidades autónomas: ordenación do territorio, urbanismo e vivenda; agricultura e gandería; aproveitamentos hidráulicos de interese para a comunidade autónoma; montes e aproveitamentos forestais; pesca fluvial en augas interiores e caza; fomento do desenvolvemento económico; sanidade e hixiene.

Entre as competencias exclusivas do Estado que afectarán a conservación do medio natural: lexislación civil e lexislación sobre expropiación forzosa; bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica; bases e coordinación xeral da sanidade; pesca marítima; lexislación, ordenación e concesión de recursos e aproveitamentos hidráulicos cando esas augas discorran por máis dunha comunidade autónoma; obras públicas de interese xeral ou que afecten a máis dunha comunidade autónoma.

Deste modo, o contido da tutela ambiental dispersada polas diferentes instancias político-administrativas vai quedar supeditado non só á interpretación que o lexislador (estatal ou rexional) faga das súas propias competencias lexislativas, senón tamén á tradución que faga cada Administración no plano executivo e regulamentario. ■

M^a del Carmen Silva López
Avogada