Los poderes públicos velarán por la "utilización racional de todos los recursos naturales", y por "la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos": el necesario pero difícil equilibrio jurisprudencial entre los artículos 45 y 130 de la Constitución española*[1]

Roberto O. Bustillo Bolado
Profesor de Derecho Administrativo (Universidad de Vigo – España)

Mª Fuensanta Gómez Manresa
Profesora de Derecho Administrativo (Universidad de Murcia – España)

Resumen: La Constitución Española de 1978 (CE) impone a los poderes públicos en su art. 45 el deber de velar "por la utilización racional de todos los recursos naturales", y en el art. 130 el deber de atender a "la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos". De la interpretación conjunta de ambos preceptos, la jurisprudencia española deduce, implícitamente, la existencia en la CE del "principio de desarrollo sostenible", con los mismos contenidos que el concepto alumbrado en los años ochenta en el informe *Bruntland*. Ello da lugar a relevantes consecuencias en el Ordenamiento jurídico español.

Palabras-clave: Derecho del medio ambiente. Protección de los recursos naturales. Desarrollo económico. Desarrollo sostenible. Unión Europea. España.

Sumario: **1** De los orígenes del concepto de "desarrollo sostenible" en el Informe *Bruntland* (1987) a su posterior recepción en el Derecho europeo y español – **2** El desarrollo sostenible en la jurisprudencia española (1): como mero principio jurídico – **3** El desarrollo sostenible en la jurisprudencia española (2): como principio constitucional implícito

1 De los orígenes del concepto de "desarrollo sostenible" en el Informe *Bruntland* (1987) a su posterior recepción en el Derecho europeo y español

El medio ambiente (tanto el natural como el urbano) jamás ha cambiado tanto y tan rápido como desde la explosión en el siglo XIX

* Categoria: Trabalhos estrangeiros.

[1] Este estudio es un resultado del proyecto de investigación DERTIC, con referencia DER2011-25359, concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

de la revolución industrial. Las nuevas técnicas y medios de extracción de recursos naturales, de elaboración de productos comerciales, y de transporte de mercancías y pasajeros, comenzaron a transformar de una forma rápida, radical y (en numerosos aspectos) irreversible, la tierra, el agua, la atmósfera e incluso el clima. Ya desde el siglo XIX se comenzaron a alzar algunas voces autorizadas y adelantadas a su época que clamaban por la necesidad de buscar el equilibrio entre el desarrollo económico y la conservación de la naturaleza.[2] Pero habrá que esperar al escenario posterior a la segunda guerra mundial, para que esa reivindicación comience a calar ámbitos políticos y académicos. El primer gran éxito internacional de esa nueva sensibilidad se hará esperar hasta 1987, año en que el "desarrollo sostenible" irrumpe en el panorama internacional como concepto. En ese año, y en el seno de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, se presentó un informe socio-económico (informe *Bruntland*) en el que se definía este nuevo concepto como "un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades". En tales términos, el desarrollo sostenible fue incorporado al principio tercero de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de junio de 1992:

> "Principio 3º: El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras".

Sin perjuicio de que el "acta de nacimiento" del desarrollo sostenible esté en el informe de 1987, y sin perjuicio del importante respaldo en términos políticos que supone su presencia en la Declaración de 1992, ni el informe de 1987 ni la Declaración de 1992 contienen normas jurídicas invocables ante los Tribunales.

[2] Es el caso del gran Nikola TESLA que en el año 1900 ya adelantaba los contenidos de lo que más de ochenta años después la Organización de las Naciones Unidas convertiría en el concepto de desarrollo sostenible: "A [...] inestimable advantage in the saving of energy available to man [...]. In some countries, such as Great Britain, the hurtful effects of this squandering of fuel are beginning to be felt. The price of coal is constantly rising, and the poor are made to suffer more and more. Though we are still far from the dreaded "exhaustion of the coal-fields," philanthropy commands us to invent novel methods [...] which will not involve such barbarous waste of this valuable material from which we derive at present most of our energy. It is our duty to coming generations to leave this store of energy intact for them, or at least not to touch it until we shall have perfected processes for burning coal more efficiently [...]. whatever our resources of primary energy may be in the future, we must, to be rational, obtain it without consumption of any materia". Cf. TESLA, Nikola: "The problema of increasing human energy". In *Century Illustrated Magazine*, June 1900.

No obstante, tanto en el Derecho comunitario como en el Derecho interno español no se hace esperar la positivación del concepto, y ya desde principios de los años noventa es cada vez más frecuente encontrar tanto en uno como en otro ámbito normas jurídicas que incluyen el desarrollo sostenible entre sus enunciados. En la actualidad, tales invocaciones al "desarrollo sostenible" han alcanzado incluso los más altos niveles normativos tanto en Europa como en España.

Así, por ejemplo, se invoca en numerosas ocasiones en las vigentes redacciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento (textos consolidados publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea C83 de 30 de marzo de 2010); valgan como ejemplos respecto del Tratado de la Unión, el Preámbulo y el art. 3.3, en los que el desarrollo sostenible aparece como uno de los fines y principios que ordenan la actuación de las instituciones comunitarias respecto de los territorios y pueblos que integran la Unión; o los art. 3.5 y 21.2, donde aparece como uno de los objetivos que la actividad comunitaria debe procurar en sus relaciones con el resto del mundo; y respecto del Tratado de Funcionamiento valga la referencia al art. 11, donde se insiste en el desarrollo sostenible como objeto de fomento en la definición y realización de las políticas comunitarias. También se configura en el art. 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea como uno de los principios a los que deben responder las políticas de la Unión.

Y, por lo que respecta al Derecho interno español, resulta ilustrativo ver que en todas las Leyes Orgánicas que desde 2006 han ido modificado los preexistentes Estatutos de Autonomía, siempre aparece invocada la "sostenibilidad" o el "desarrollo sostenible" como principio o fin de las políticas autonómicas o de las competencias de la Administración autonómica (valgan como representativas las referencias a las vigentes redacciones de los arts. 10, 37, 48, 56, 57, 157, 196, 197, 202, 203 o 204 del Estatuto de Andalucía, arts. 71 y 100 del Estatuto de Aragón, del art. 16 del Estatuto de Castilla y León, de los arts. 4, 45, 46, 48, 137, 144 y 203 del Estatuto de Cataluña, del art. 19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, de los arts. 7, 9, 68 y 74 del Estatuto de Extremadura, de los arts. 12 y 124 del Estatuto de las Islas Baleares), o en relación con las competencias de los entes locales (art. 84 del Estatuto de Cataluña), o como derecho de los ciudadanos (vigentes art. 28 del Estatuto de Andalucía, arts. 18 y 19 del Estatuto de Aragón, art. 23 del Estatuto de Cataluña, art. 23 del Estatuto de las Islas Baleares).

La positivización del "desarrollo sostenible" en la normativa española y comunitaria es un hecho incontestable, pero no suficiente para afirmar su consistencia como principio jurídico. Y es que, al fin y al cabo, como durante el siglo pasado explicara Gaston JÈZE "el derecho es el conjunto de soluciones que en un determinado país, en cierto momento, los Tribunales reconocen como reglas de conducta social".[3] Y sucede que los textos positivos españoles (tanto estatales como autonómicos) se encuentran en ocasiones infestada por la presencia de una serie de contenidos inicialmente reservada —en su caso— a los preámbulos o exposiciones de motivos, pero que desde hace décadas ha saltado por encima de la frontera del "artículo primero" y aparece por doquier en todo tipo de normas jurídicas (sobre todo en leyes): la retórica. Enunciados elegantes y términos bien sonantes tras los cuales no siempre hay un verdadero sustrato jurídico, supuestos de hecho sin su consiguiente consecuencia jurídica, explicaciones de manual, expresiones bienintencionadas o políticamente correctas pero cuya incorporación o desaparición del texto de un artículo no cambia en absoluto su significado.[4]

¿Será eso acaso lo que sucede con las invocaciones positivas al "desarrollo sostenible"?, ¿estaremos ante un supuesto de ejercicio de la potestad legislativa más biensonante que útil?, ¿o se trata en realidad de un nuevo concepto jurídico cuya articulación judicial puede servir —en sentido llano y práctico— para ganar o perder pleitos, para generar derechos subjetivos esgrimibles ante órganos judiciales? Basta un rápido repaso a la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa española para afirmar con rotundidad que la respuesta a esta última pregunta es que sí, que ya desde la década de los noventa el "desarrollo sostenible" se incorporó al repertorio argumental del Tribunal Constitucional y de nuestros órganos judiciales, que es un principio con una definición y unos caracteres claramente definidos (aunque de necesariamente vidriosa aplicación en cada supuesto por la necesaria ponderación de intereses que, como veremos es necesario efectuar en cada caso),[5] y cuya existencia y articulación forense puede incidir en la suerte procesal de cada vez más numerosos pleitos.

---

[3] JÈZE, G.: *Principios Generales de Derecho Administrativo*, (Trad. De a 3ª ed. francesa por Julio SAN MILLÁN ALMAGRO), v. 1, Depalma, Buenos Aires, 1984, Prefacio de la 3ª ed. francesa, p. LIV.

[4] Como explicaba Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO en relación a propósito del proyecto de Constitución, "en nada favorece multiplicar lo ocioso, lo insípido. No sólo no favorece, sino que perjudica, degrada [...] el valor del conjunto" (*Materiales para una Constitución: los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado*, Ed. Akal, 1984, p. 230).

[5] En general, sobre el concepto de "ponderación" aplicado al mundo jurídico desde diversas perspectivas véase ORTEGA ÁLVAREZ, L. / de la SIERRA MORÓN, S. (Dirs.): *Ponderación de intereses y Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

2 El desarrollo sostenible en la jurisprudencia española (1): como mero principio jurídico

La primera vez que la jurisprudencia española define el contenido del "desarrollo sostenible" (invocado, como hemos visto) desde principios de los años noventa del siglo XX cada vez con más frecuencia en la normativa comunitaria y en la nacional, es en la STSJ de Castilla y León (Burgos) núm. 344/2003, de 29 de noviembre, confirmada en vía de casación por la STS de 20 de diciembre de 2006, en la que se explica que el desarrollo sostenible:

> pretende equilibrar el máximo de protección natural sin renunciar al mayor desarrollo posible, buscando proteger los recursos naturales, sin menoscabo de su necesaria explotación en aras a un desarrollo social y económico ordenado, esto es, consolidar un desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente

La búsqueda de ese equilibrio, como finalidad, exige una ponderación de los intereses contradictorios en juego (los derivados del desarrollo económico inmediato por un lado, y los derivados de la conservación del medio ambiente por otro) como método. Ello determina que en sede judicial el manejo de la prueba— en algunos casos— y la eficacia de la argumentación fáctica y jurídica de los letrados a quienes corresponda la defensa procesal de cada una de las partes enfrentadas —siempre— jueguen un papel más determinante que en otro tipo de conflictos. Téngase en cuenta que, al fin y al cabo, el fallo de la sentencia estará en todo o en parte fundado en los intereses en juego (desarrollo o conservación) que en cada caso el órgano judicial considere prevalentes en función de lo que se haya dilucidado a lo largo del proceso judicial.

Una muestra de tal valoración y ponderación de intereses (inclinada en este caso del lado del desarrollo económico) puede encontrarse en la STS de 2 de enero de 2003. Una empresa mercantil había obtenido autorización administrativa para instalar una piscifactoría ocupando parte de la rivera del Río Cinca en una zona calificada como monte público catalogado. Sendos recursos contencioso-administrativos (acumulados) interpuestos frente a tal resolución administrativa fueron desestimados en única instancia por STSJ de Aragón de 25 de enero de 1997. Tras ser impugnada dicha sentencia en casación, el Tribunal Supremo, por medio de la citada STS de 2 de enero de 2003, confirma la resolución impugnada. El alto tribunal, razona así en el F.J. 12ª:

> "...consideramos por nuestra parte que la Sala de instancia realizó una ponderación razonada y equilibrada de los elementos de valoración contenidos en las actuaciones administrativas: la suma de factores que tomó en consideración (la baja densidad de la cubierta vegetal; la escasa fertilidad del suelo; la limitada extensión superficial afectada; la importancia de la producción anual de la piscifactoría, en términos económicos y de creación de empleo; las garantías de restauración del impacto ambiental; la relevancia económica y social del proyecto) le permitían corroborar que la Administración autonómica, al adoptar los acuerdos controvertidos, había hecho un uso no inadecuado del margen lógico de apreciación discrecional de que disponía".
>
> La Diputación General de Aragón, que ostenta competencias exclusivas en materia de montes, por un lado, y de acuicultura continental por otro (artículo 35.1, apartados 10 y 12, del Estatuto de Autonomía y respectivamente), tenía como pauta normativa, adoptada por su Asamblea legislativa a través de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio, la de llevar a cabo una "gestión eficaz de los recursos naturales que coordine las necesidades del desarrollo socioeconómico con las obligaciones de conservación y mejora del medio ambiente [...]" (artículo 2.c). Criterio aplicable a los espacios forestales, en cuanto recursos de indudable significación ecológica, dentro de los límites que impone la legislación estatal básica.
>
> Sobre la base de este criterio y a la vista de aquellas circunstancias, debe reputarse que la autorización excepcional para ocupar temporalmente una parte reducida del monte catalogado ... no desvirtuaba por completo la utilidad pública de este último. A estos efectos puede entenderse preservada dicha utilidad —y, en consecuencia, presente la "compatibilidad" exigida por el artículo 20 de la Ley de Montes— tanto si este concepto se limitara a las finalidades específicas del artículo 25 del Reglamento como "a fortiori" si, en un esfuerzo de actualización de la penúltima de dichas categorías ("hacer permanentes las condiciones [...] económicas y sociales de los pueblos comarcanos"), la utilidad pública no se desvincula de la consecución de un desarrollo sostenible en los parajes de montaña.

En este caso, sobre la base de lo probado y alegado por las partes en juicio, tanto en única instancia como en casación se entiende que la Administración ha ponderado adecuadamente los intereses en juego, y que la solución adoptada es correcta en términos de desarrollo sostenible.

3 El desarrollo sostenible en la jurisprudencia española (2): como principio constitucional implícito

Hemos visto hasta ahora cómo nace el desarrollo sostenible en la ONU, cómo poco a poco se va incorporando al Derecho positivo de al Unión Europea y al Derecho positivo interno español, y cómo ha ido poco a poco aplicándose por los tribunales españoles para resolver conflictos

jurídicos. El desarrollo sostenible parece claro que es considerado por el Tribunal Constitucional y por la Sala Tercera del Tribunal Supremo como un verdadero principio jurídico, ¿pero habría base jurisprudencial suficiente como para defender que es algo más, no un mero principio jurídico, sino un verdadero principio jurídico constitucional? Un análisis de jurisprudencia da una respuesta positiva a tal pregunta.

La expresión "desarrollo sostenible" no aparece recogida en el texto de la Constitución española de 1978 —que antecede en casi una década al informe Bruntland—, pero enseguida este concepto jurisprudencialmente se va a ligar a la Constitución tomando como referencia el contenido de los art. 45 y 130 CE:

> *Art. 45 CE*.-1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
>
> 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
>
> 3. [...]
>
> *Art. 130 CE*. 1 Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.
>
> 2. [...]

El primer y más relevante paso se dio con la STC 102/1995, que, a propósito de la materia "medio ambiente" como ámbito competencial, señala en su F.J. 4º:

> La configuración de la competencia en esta materia, que comparten el Estado y las Comunidades Autónomas, contiene un primer elemento objetivo, estático, el medio ambiente como tal, y otro dinámico, funcional que es su protección, soporte de las potestades a su servicio. Ambos aspectos de tal actividad pública hacen surgir el componente medioambiental de las demás políticas sectoriales. En definitiva, a este título habilitante se acogen, como cobertura constitucional, la Ley 4/1989 y los tres Reales Decretos dictados para desarrollarla. Su invocación exige que nos encaremos sin más con el concepto en su dimensión sustantiva, una vez expuesta la procesal. Para ello hemos de remontarnos a la calidad de vida como aspiración situada en primer plano por el Preámbulo de la Constitución, que en principio parece sustentarse sobre la cultura y la economía, aun cuando en el texto articulado se ligue por delante a la utilización racional de los recursos naturales y por detrás al medio ambiente con el trasfondo de la solidaridad colectiva. En suma, *se configura un derecho de*

todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para la protección (artículo 45 CE). En seguida, la conexión indicada se hace explícita cuando se encomienda a los Poderes públicos la función de impulsar y desarrollar se dice, la actividad económica y mejorar así el nivel de vida, ingrediente de la calidad si no sinónimo, con una referencia directa a ciertos recursos (la agricultura, la ganadería, la pesca) y a algunos espacios naturales (zonas de montaña) (artículo 130 CE), lo que nos ha llevado a resaltar la necesidad de compatibilizar y armonizar ambos, el desarrollo con el medio ambiente (STC 64/1982). Se trata en definitiva del "desarrollo sostenible", equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras, alumbrado el año 1987 en el llamado Informe Bruntland, con el título "Nuestro futuro común" encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En el fundamento tercero del voto particular del Magistrado Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la STC 61/1997, de 2 de marzo, se insiste en la misma idea (sin que estos contenidos del voto particular sean contradictorios con la fundamentación jurídica de la sentencia):

> La política pública dirigida a la ordenación y desarrollo de la ciudad para alcanzar la calidad de vida debe 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": art. 45.2 CE) y debe, además, promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, de tal modo que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 CE). Así pues, los poderes públicos han de garantizar— regulándolo— la utilización racional del suelo para: a) proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, y b) hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. La antítesis que pudiera observarse en los objetivos no es tal. La Constitución habla siempre de utilización del suelo. Utilización por y para el hombre (calidad de vida), pero sin quebranto más allá de lo razonable del medio ambiente (utilización racional), lo que hoy se condensa en el principio de desarrollo sostenible (que el uso que ahora hacemos de los recursos naturales no impida o dificulte el uso que de esos mismos recursos puedan y quieran dar las generaciones futuras). La racionalidad de la utilización viene dada por la sostenibilidad del uso, en los términos que hemos indicado

Y poco después, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en el F.J. 4º de su Sentencia de 30 de mayo de 1997, y en el F.J. 9º de la de 31 de marzo de 1998, incluirá en su *ratio decidendi* sendas invocaciones del desarrollo sostenible como exigencia derivada del art. 45 CE. En la misma línea, más recientemente, el F.J. 4º de la STSJ de la Comunidad Valenciana núm. 1512/2008, de 8 de octubre; y el F.J. 4º de la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 7 de marzo de 2006.

Así pues, puede defenderse que el "desarrollo sostenible", concepto creado en el ámbito de la ONU e impulsado por textos positivos comunitarios y estatales, ha acabado por vía jurisprudencial configurándose no ya sólo como un mero concepto o principio jurídico, sino como un verdadero principio constitucional al amparo del art. 45 CE.

De esta forma, el "desarrollo sostenible" se une a otros conceptos —como el principio de colaboración entre distintos niveles territoriales de poder del Estado— en calidad de principio constitucional que sin estar expresamente tipificado en el texto de nuestra norma suprema, la jurisprudencia ha entendido que puede deducirse de su articulado, es decir, como principio constitucional implícito.[6]

Ello tiene importantes repercusiones como, por ejemplo, que por vía de los arts. 9.1 y 53.3 CE y 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el desarrollo sostenible, en tanto en cuanto principio constitucional, deberá ser tenido en cuenta por los órganos judiciales a la hora de interpretar y aplicar leyes y reglamentos, aunque se trate ámbitos normativos en cuyos textos positivos no se haga referencia expresa alguna a dicho concepto jurídico.

Información bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BUSTILLO BOLADO, Roberto O.; GÓMEZ MANRESA, Mª Fuensanta. Los poderes públicos velarán por la "utilización racional de todos los recursos naturales", y por "la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos": el necesario pero difícil equilibrio jurisprudencial entre los artículos 45 y 130 de la Constitución española. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF,* Belo Horizonte, ano 3, n. 3, p. 265-273, jan./dez. 2013.

[6] Sobre la "colaboración" como principio constitucional implícito, véanse entre otras, las SSTC 18/1982, de 4 de mayo (F.J. 14º); 133/1990, de 19 de julio (F.J. 10º); 233/1999, de 13 de diciembre (F.J. 7º); o 148/2000, de 1 de julio (F.J. 13).