

PROPUESTAS DE ECODES PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

Diciembre 2015

Propuestas de ECODES para una reforma constitucional

Vivimos en España tiempos de cambios. En lo económico, en lo político y en lo social, emergen o cristalizan ideas que llevaban tiempo gestándose y parecen haber conseguido el grado de madurez suficiente para ser implementadas. Entre otras, se está planteando la posibilidad de una reforma constitucional enfocada fundamentalmente a abordar al debate sobre el modelo territorial del Estado, uno de los asuntos que protagonizará la campaña electoral.

Desde ECODES creemos que si se emprende el complejo proceso de reforma constitucional previsto en nuestra Carta Magna, no debería dejarse fuera el mayor desafío que en estos momentos tiene el planeta: el derecho a un medioambiente adecuado y el deber de todos, ciudadanía y administración pública, de conservarlo.

Con este espíritu hemos elaborado este documento de propuestas, conscientes de que estamos pidiéndole a la reforma constitucional que aborde un doble desafío: espacial y temporal. Espacial porque le planteamos que asuma derechos y obligaciones en un asunto global, que escapa a las fronteras de los Estados en un contexto de globalización como el que vivimos, pero que no por ello debe ser una excusa para hacer dejación de responsabilidades. Y temporal porque, cuando tratamos desafíos ambientales, lo que estamos haciendo es incorporar a los que aún no están, en una muestra de responsabilidad por el conjunto de la sociedad, presente y futura. Esto significa asumir que no somos propietarios del planeta en que vivimos, sino que estamos aquí como inquilinos, y nuestro deber es conservarlo y dejarlo en las mejores condiciones posibles para las próximas generaciones.

A lo largo de estas páginas profundizaremos sobre lo que supone la Constitución como proyecto que encierra un modelo de convivencia, la actual regulación del medio ambiente en la Constitución española de 1978 y cuatro propuestas concretas que queremos lanzar al conjunto de los partidos políticos en esta campaña electoral:

- 1.- El proyecto de futuro debe aunar el progreso social, el económico y el ambiental.
- 2.- El derecho al medio ambiente como derecho fundamental.
- 3.- Un medio ambiente sano y equilibrado exige un régimen claro y exigible de deberes de los ciudadanos.
- 4.- El interés general que persigan los poderes públicos puede concretarse en la sostenibilidad social, económica y ambiental.

A profundizar en estas propuestas dedicaremos las siguientes páginas en la esperanza de poder contribuir a un debate sobre la reforma constitucional que incorpore los grandes desafíos que como sociedad presente y futura tenemos hoy planteados.

Este documento ha sido elaborado por el jurista Ignacio Revillo, a petición de ECODES, y ha contado con aportaciones de colaboradores de diferentes disciplinas. Desde ECODES queremos agradecer el trabajo realizado por todos ellos.

1. La Constitución como proyecto

La Constitución Española de 1978 marcó un conjunto de metas colectivas a través de las que los españoles nos propusimos aproximarnos a las sociedades que admirábamos: democratización política, vertebración territorial, modernización económica y justicia social.

Podemos decir que 37 años después hemos alcanzado algunos de esos objetivos y que probablemente nos parecemos bastante a aquellas sociedades... que quizá ya no existan.

El mundo ha cambiado. En 1978 vivíamos separados en bloques, amenazados por una guerra fría, cercados por fronteras impermeables, y faltaban aún quince años para el nacimiento de la web o la celebración de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro.

La Constitución, que sirvió durante muchos años como *programa para un futuro mejor*, ya no cumple ese objetivo y, en opinión de muchos, ha pasado de estar delante de nosotros, señalándonos el camino a seguir, a estar detrás, recordándonos el camino recorrido.

Desde hace algunos años hay voces que reclaman determinados cambios en nuestra Constitución, centrados fundamentalmente en instituciones políticas o estructuras territoriales que, habiendo sido válidas en su momento, han dejado de resultar adecuadas.

Pero lo mismo ha sucedido con algunos otros contenidos de nuestra Constitución, que ya no son aptos para nuestro mundo, cada vez más consciente de su desigualdad y su fragilidad.

Por este motivo, ECODES cree que es el momento oportuno para una reflexión acerca del modo en que la Constitución Española podría atender algunas de las preocupaciones que afectan al futuro de nuestra sociedad, entre las que tienen un lugar prioritario la sostenibilidad global, el cambio climático o las consecuencias de la desigualdad.

Es cierto que una Constitución no puede variarse por un capricho o una moda, por un impulso o una intuición; pero tampoco puede convertirse en un ancla que frene el progreso.

En la medida en que el debate público sobre la reforma de la Constitución ya está iniciado, y que es un proceso complejo y difícil de repetir en una misma generación, ECODES considera necesario que se realice un debate sosegado, abierto y transparente, y propone que se incluyan algunos elementos que preocupan hoy a muchos españoles.

Del mismo modo en que los españoles de 1978 votaron pensando en su futuro —y por tanto en el de las siguientes generaciones—, la sociedad española actual está plenamente legitimada para reafirmar, en su caso, o modificar esa *aspiración de futuro*: es tiempo para que los españoles de hoy sueñen sus propios sueños.

2. El modelo de convivencia: derechos, deberes, libertades y principios constitucionales.

La esencia del modelo de sociedad a que aspira la Constitución está determinada en su título primero, “De los derechos y deberes fundamentales”, donde se consagran, junto a la igualdad, el derecho a la vida, a la libertad o a la participación

política, otros como el derecho al trabajo, a la educación, a la protección de la salud, a una vivienda digna o a un medio ambiente adecuado, ámbitos en que las expectativas de los españoles de hoy no están plenamente satisfechas.

Si queremos que la Constitución continúe expresando nuestras *aspiraciones de futuro*, cualquier debate sobre una posible reforma está obligado a plantearse, al menos, los siguientes elementos de reflexión:

a) Los derechos reconocidos por la Constitución.

El artículo 10 señala que las normas relativas a los derechos y libertades serán interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Esta Declaración, adoptada en 1948, ha sido completada desde entonces con otros documentos de Naciones Unidas, que hoy tienen la fuerza vinculante de los tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, contemporáneos de nuestra Constitución. Y aún después Naciones Unidas ha continuado reconociendo *nuevos derechos humanos*.

b) Los titulares de esos derechos y libertades.

Las fronteras –muchas– ya no son lo que fueron. La globalización es un fenómeno complejo, evidente en los mercados de bienes, pero también determinante en los flujos de personas y las crecientes migraciones. La diversidad es intrínseca a cualquier sociedad avanzada.

Los derechos reconocidos en la Constitución, en la medida en que sean reflejo de los derechos *humanos*, derivan de la dignidad de toda persona y han de corresponder por tanto a *todas las personas*, no sólo a los españoles.

c) El lugar de ejercicio de los derechos que se reconocen.

España no es una isla y nuestra Constitución no puede obviar su entorno. Del mismo modo que Europa es un proyecto de historia compartida –por desvaído que se perciba en la actualidad–, el reconocimiento de los derechos humanos fuera de nuestras fronteras ha de constituir un compromiso colectivo de nuestra sociedad.

Dado que la pobreza es el principal enemigo de los derechos humanos, la Constitución española podría asumir como propio el *compromiso activo con la reducción de las desigualdades*, tanto dentro como fuera del territorio nacional.

d) El contenido mínimo de los derechos constitucionales.

La Constitución señala que cada uno de los derechos que reconoce tiene un *contenido esencial* que en todo caso deberá ser respetado, incluso por el legislador.

Resulta conveniente que ese reconocimiento de un contenido esencial alcance a otros derechos, que hoy sólo pueden defenderse en función de lo que coyunturalmente determine la legislación de desarrollo, como el derecho a una vivienda digna o a un medio ambiente adecuado.

e) *Los deberes correlativos a cada uno de esos derechos y libertades.*

El ejercicio de cualquier derecho conlleva el deber no sólo de *respetar* el ejercicio que puedan realizar otras personas, sino de favorecerlo *activamente*. La responsabilidad de todos –poderes públicos, ciudadanos, organizaciones y empresas– es inseparable del reconocimiento de libertades y derechos.

f) *Las garantías jurídicas para la defensa de esos derechos y libertades.*

La Constitución realiza en su artículo 53 una distinción entre las garantías que pueden utilizarse para defender unos u otros derechos y libertades (vinculación a todos los poderes públicos, desarrollo por ley, respeto del contenido esencial, recurso de amparo, recurso preferente y sumario). Esto supone el establecimiento de derechos *de primera y de segunda categoría*.

La decisión sobre considerar a la salud, la vivienda o el medio ambiente como derechos de una u otra categoría merece un debate abierto.

g) *Las garantías políticas en la defensa de derechos y libertades.*

En la medida en que los derechos constitucionales son reflejo de derechos humanos, y éstos derivan de la dignidad intrínseca de toda persona, ha de existir un contenido mínimo que no pueda ser en ningún caso vulnerado por circunstancias más o menos coyunturales. Los *ciclos económicos* no pueden suponer ni un retroceso ni un paréntesis en el reconocimiento de los derechos constitucionales.

Por ello, la Constitución debe imponer a los poderes públicos la *máxima prioridad en la financiación* que resulte necesaria para el efectivo ejercicio por todos del contenido esencial de sus derechos constitucionales.

3. El medio ambiente en la Constitución Española actual.

La Constitución Española fue en su momento pionera al incorporar la preocupación por el medio ambiente en su parte dogmática, incluso antes de la toma de conciencia general sobre el deterioro ambiental acelerado en estas últimas décadas.

El “derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”, reconocido por el artículo 45, es sin duda reflejo del derecho de todos a gozar de unas condiciones de vida coherentes con la dignidad de la persona, consagrado en el artículo 10.

Sin embargo, el artículo 45 resulta hoy insuficiente para los retos que el planeta tiene planteados. Las *estrategias conservadoras* del medio ambiente o *reactivas* son hoy casi unánimemente consideradas insuficientes para afrontar desafíos como el del cambio climático.

Estos desafíos ambientales son de tal magnitud que no admiten soluciones sencillas ni inmediatas, sino que exigen respuestas múltiples y sostenidas en el tiempo: ya no se trata de evitar o reparar unos u otros “daños medioambientales”, sino de prever cómo deseamos que sea el ecosistema en que vivan las futuras generaciones.

Para ECODES, en la medida en que la Constitución quiera volver a ser un

proyecto de futuro para los españoles, es imprescindible que refleje ese pacto intergeneracional y sitúe el medio ambiente en el lugar prioritario que reclaman muchos ciudadanos de hoy, y merecen todos los de mañana.

4. Propuestas medioambientales para una reforma constitucional.

ECODES propone incorporar al debate público en España sobre una eventual reforma constitucional la modificación del tratamiento que el medio ambiente recibe en nuestra Constitución, a partir de las siguientes bases:

1. El proyecto de futuro debe ser aunar el progreso social, el económico y el ambiental.

El preámbulo de la Constitución proclama la voluntad de “asegurar a todos una digna calidad de vida”. Esta dignidad –que es “fundamento del orden político y de la paz social” según el artículo 10– sólo puede alcanzarse mediante la combinación de determinados niveles de cohesión social, bienestar económico y calidad ambiental.

Estos tres elementos –sociedad, economía y entorno– son el sustrato imprescindible para el reconocimiento y el ejercicio efectivo del resto de derechos y libertades individuales y colectivos reconocidos por la Constitución, y por tanto determinantes de la *vida digna* de los españoles de hoy y de las futuras generaciones.

A diferencia de los españoles de 1978, hoy somos plenamente conscientes de que nuestro entorno ambiental no es inmutable, sino que se encuentra en un proceso de cambios que introduce incertidumbres hacia el futuro.

Por estos motivos, es necesario que la perspectiva ambiental se integre de un modo transversal con “lo social” y “lo económico”, que configuran hoy los objetivos colectivos de progreso que plantea nuestra Constitución: del mismo modo que el desarrollo económico no es progreso si no se traduce en bienestar social, tampoco lo es cuando se alcanza mediante el deterioro ambiental.

ECODES propone que el proyecto de futuro que inspire el título sobre derechos y deberes fundamentales en nuestra Constitución sea aunar el progreso social, el económico y el ambiental.

2. El derecho al medio ambiente es un derecho fundamental.

En nuestra Constitución el derecho al medio ambiente adecuado está incorporado en el capítulo de los principios rectores de la política social y económica. Por tanto, no tiene las garantías que corresponden a otros derechos subjetivos y sólo es exigible ante los tribunales de acuerdo con las leyes que lo desarrollen. Esto supone una dificultad injustificada para asegurar una salvaguarda activa y eficaz de nuestro entorno.

Aun cuando el derecho al medio ambiente adecuado no esté todavía en los pactos de Naciones Unidas con la consideración de derecho humano, sí que está en muchas constituciones recientes con el *mismo rango que otros derechos fundamentales*.

ECODES propone que el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado se contemple como uno de los derechos fundamentales, con el mismo nivel que corresponde a los derechos y libertades reconocidos en la sección primera del capítulo segundo del título “De los derechos y deberes fundamentales”.

Este reconocimiento conllevaría, al menos, estas dos consecuencias principales:

a. El derecho fundamental al medio ambiente tiene un contenido esencial, que ninguna ley puede ignorar.

Del mismo modo que sucede con otros derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución, no es necesario que la *redacción* constitucional señale expresamente cuál haya de ser ese contenido mínimo.

Sin embargo, sería conveniente que el precepto constitucional aportase criterios para que los tribunales, y especialmente el Tribunal Constitucional, delimitasen el contenido esencial del derecho al medio ambiente. En este sentido, sería útil que se contemplasen como *guías interpretativas*, al menos:

- ▶ Su condición de requisito indispensable para el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales (el derecho a la vida, a la integridad física, a la intimidad, a la protección de la salud...).
- ▶ El derecho al agua, considerado ya por Naciones Unidas, en su vertiente de derecho de acceso al agua potable y al saneamiento, como un verdadero derecho humano.

b. El derecho fundamental al medio ambiente merece las máximas garantías constitucionales.

Como todos los derechos fundamentales, el derecho al medio ambiente merece las máximas garantías jurídicas y políticas que la Constitución reconoce a otros derechos fundamentales. En ese sentido, debe

quedar incorporado al régimen de garantías que hoy contempla el artículo 53.2 para los derechos fundamentales y libertades públicas:

- ▶ Vinculación a todos los poderes públicos.
- ▶ Desarrollo por ley, que deberá respetar el contenido esencial.
- ▶ Acceso al recurso de amparo, lo que favorecerá que el Tribunal Constitucional pueda establecer una doctrina suficiente sobre ese contenido esencial.
- ▶ Acceso a los tribunales a través de un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, en el que se tienda a una legitimación activa tan amplia como los propios titulares del derecho fundamental (acción popular).

3. Un medio ambiente sano y equilibrado exige un régimen claro y exigible de deberes de los ciudadanos.

El actual artículo 45 de la Constitución prevé algunos deberes de ciudadanos y poderes públicos para proteger y conservar el medio ambiente. Sin embargo, la adecuada atención al medio ambiente necesita hoy de un bloque de deberes que han de ir más allá de la actual visión conservacionista, reactiva y de control público.

La lucha contra el cambio climático exige de todos, poderes públicos y particulares, una actitud proactiva y responsable, capaz de mitigar los cambios ambientales que están produciéndose. La *responsabilidad* ambiental de todos, ciudadanos,

organizaciones y empresas, no puede limitarse a no incumplir las normas, sino que debe obligar a actuar para alcanzar determinados objetivos señalados colectivamente.

Esta actitud recomienda asumir, incluso constitucionalmente, un *compromiso colectivo* a favor de estrategias adecuadas para la mitigación del cambio climático, como la transición hacia un modelo energético eficiente y renovable, o la tendencia hacia un consumo responsable.

Este es el modo en que la Constitución Española contempla algunos deberes de ciudadanía, por ejemplo en su artículo 31 sobre el sistema fiscal: “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo [...]. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos [...]”.

ECODES propone que en la Constitución se asuman como objetivos colectivos la lucha contra el cambio climático y la consecución de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y para ello se prevea el correspondiente régimen de deberes de los ciudadanos.

4. El interés general que persigan los poderes públicos puede concretarse en la sostenibilidad social, económica y ambiental.

El título primero de la Constitución, dedicado a los derechos y deberes fundamentales, incorpora un capítulo tercero, “De los principios rectores de la política social y económica”, en el que se recogen básicamente obligaciones de los poderes públicos en relación con diferentes ámbitos de responsabilidad pública (entre otros: familia, empleo, cultura, salud o medio ambiente), ámbitos

en que la Constitución se plantea alcanzar determinados objetivos.

Tal como ya se ha señalado, la meta colectiva global debe ser aunar el progreso social, económico y ambiental, perspectivas que pueden integrarse dentro del concepto de *sostenibilidad*. Por ello, las políticas públicas deben tender a esa sostenibilidad e integrar las tres perspectivas: la social, la económica y la ambiental.

A modo de ejemplo, el artículo 135 de la Constitución prevé que los límites de déficit estructural o deuda pública pueden superarse en situaciones que “perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado”, previsión que debería incorporar también la vertiente medioambiental del concepto de sostenibilidad.

En el ámbito de lo ambiental, y en relación con los principios rectores de actuación de los poderes públicos, sería conveniente que la Constitución previese elementos como éstos:

- ▶ El interés general puede concretarse en la sostenibilidad social, económica y ambiental. Por tanto, los poderes públicos, en la búsqueda del interés general, integrarán siempre la perspectiva ambiental en sus actuaciones.

- ▶ En este ámbito, la garantía de futuro –o, como también puede denominarse, el *pacto entre generaciones*– exige actuar de acuerdo con los principios de precaución y prevención.

- ▶ La transparencia es una condición necesaria del respeto al derecho fundamental al medio ambiente. Por ello:

■ Los poderes públicos deben quedar sometidos a una obligación activa de facilitar toda la *información* pública de que dispongan con relevancia sobre el medio ambiente.

■ Del mismo modo, sus actuaciones habrán de quedar abiertas a la *participación* pública, mediante procedimientos en los que se aporte información completa y justificada sobre las consecuencias medioambientales de las acciones proyectadas, así como de su retorno económico y social.

■ Los poderes públicos habrán de garantizar, mediante su máxima *priorización*, la financiación suficiente para el efectivo ejercicio del contenido esencial del derecho fundamental al medio ambiente.

▶ Los problemas medioambientales actuales, muy especialmente el cambio climático, no permiten soluciones parciales. Por este motivo los poderes públicos españoles promoverán estrategias supranacionales, y participarán en las correspondientes iniciativas, dirigidas a mejorar la calidad ambiental global.

ECODES propone que se integre la perspectiva ambiental en el concepto de interés general, de modo que las actuaciones públicas persigan la sostenibilidad social, económica y ambiental, y se basen en principios como los de precaución, prevención, transparencia y globalidad.



*Trabajamos para
conseguir el bienestar de
todas las personas
dentro de los límites
del planeta.*

*Para ello buscamos
cómplices entre
la ciudadanía,
las organizaciones
de la sociedad civil,
las empresas
y las administraciones
públicas, para acelerar
la transición a una
economía verde,
inclusiva y responsable,
enmarcada en una
nueva gobernanza,
mediante la innovación
y la creación de puentes
y alianzas.*