

LA INVESTIGACIÓN EN MEDIO AMBIENTE DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

Antonio José Sánchez Sáez
Prof. Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

I. El Medio ambiente como concepto antropocéntrico

Nada de lo humano es ajeno al medio ambiente, pues todas las actividades humanas tienen un reflejo en el medio natural, como por ejemplo el turismo, el urbanismo, las infraestructuras, la producción industrial o la agricultura.

El concepto jurídico de medio ambiente es claramente antropocéntrico, pues sólo interesa al Derecho lo que pueda acabar afectando al Hombre, a diferencia de la aproximación que las ciencias tienen de los elementos, como la biología, etología, geología, etc. Siguiendo ese criterio antropocéntrico podríamos establecer, partiendo de la persona y su dignidad como primer continente, varias circunferencias concéntricas decrecientes que nos llevarían al medio ambiente como círculo final e íntimo. Así, la dignidad de la persona (primera de ellas) contendría la cultura y ésta a la calidad de vida, formada, entre otros elementos, por las cualidades naturales y artísticas que elevan el bienestar físico y espiritual de la persona; la calidad de vida incluiría, a su vez, entre otros componentes, al arte y al medio ambiente, como dos subconjuntos complementarios, el primero dedicado exclusivamente al saber humano y a todas sus emanaciones (como opuesto a naturaleza) y a su proyección en su entorno vital, proyección exclusiva de su inteligencia; y el segundo, conformado por todos los elementos naturales que rodean al Hombre.

Sin embargo, nos parece que una interpretación extrema del sustrato humano de la protección del medio ambiente estaría fuera de lugar, por egoísta y absurda, ya que permitiría la contaminación de recursos secundarios o de menor importancia ante la pasividad de la Administración, que sólo intervendría si de ello se desprendiera algún efecto nocivo para el Hombre, aunque lo hubiera tenido, y enorme, para la fauna o la flora. Por otro lado, identificar un concepto *pro natura* del medio ambiente con el ecologismo de pandereta es algo que han hecho varios autores, con un enfoque peyorativo. Dicho de otro modo, estando a favor de una noción de medio ambiente que

tenga como centro a la persona, un concepto exclusivamente antropocéntrico de éste lo ataría sólo a la tutela de la salud pública, doctrina ya superada por la evolución de las ciencias ecológicas y por el nacimiento del Derecho Ambiental, cuyo objeto, no lo olvidemos, es el estudio de la naturaleza y de su relación con las personas.

Es por ello por lo que en el segundo párrafo del art. 45 CE se introduce un elemento corrector de ese subjetivismo ambiental, sumándose ahora al concepto de medio ambiente personalista un componente acendradamente administrativo, ya que se llama a los poderes públicos para que velen por una utilización racional de los recursos naturales, con la finalidad no sólo de velar por la calidad de vida de los individuos, sino también de "defender y restaurar el medio ambiente". El precepto añade cierta lógica en el sentido descrito, en la medida en que integra al Hombre en el espacio biótico y abiótico del que depende y con el que se relaciona.

Incluso la Economía, que según los ocultos designios de estos tiempos que vivimos parece ser la ciencia máxima, guarda con el medio ambiente una relación que es bien paradójica, incluso contraria a las creencias tradicionales que la enfrentan con la protección ambiental: antes al contrario, cuando la economía va mal, el medio ambiente suele ir peor, pues la investigación del medio ambiente y la protección del entorno en sí mismo, como actividad administrativa y privada, necesitan de estímulos, cuando no de fuertes inversiones de dinero. Hasta el turismo sostenible, como el rural, se resiente cuando no hay un consumo privado fuerte que lo mantenga.

II. Atributos de la investigación jurídica sobre medio ambiente

La investigación jurídica sobre medio ambiente parte del reconocimiento de su principal característica: la complejidad, que extraemos de los cuatro atributos esenciales del objeto de su estudio, que es el medio ambiente. Esos cuatro atributos son: inaprensibilidad, mutabilidad, incertidumbre y obsolescencia.

1. La **complejidad** del medio ambiente como consecuencia de la inaprensibilidad del medio ambiente: el medio ambiente no es un objeto de estudio concreto, ya que todos sus elementos están interrelacionados entre sí, y forman un común transnacional cuya unidad sólo se encuentra cuando nos elevamos a nivel global o mundial. Por tanto, el estudio parcial o sectorial del entorno, o nacional, es, por fuerza, parcial, y no consigue, al igual que ocurre con las normas que lo regulan, la efectividad deseada. Bien es verdad que globalizar el medio ambiente, desde un punto de vista normativo, sería

indeseable, por la pérdida de competencias y de soberanía estatal que ello implicaría, alejando las decisiones de las instituciones democráticas.

Consecuencia de ello es que el estudioso del Derecho ambiental debe tener conocimiento y dominar las distintas fuentes que regulan o pueden regular el medio ambiente: El derecho de la ONU, del Consejo de Europa, de la Unión Europea, el español, el de las Comunidades Autónomas, y el local. Ello exige el conocimiento de varios idiomas, aunque la globalización ha llevado a que sea el inglés la lengua franca en esta rama del Derecho.

La definición de medio ambiente del art. 45 CE es omnicomprendensiva y compleja, oponiéndose a la que se deriva del título ambiental sobre medio ambiente que delimitan los arts. 148 y 149 CE, de carácter concreto y residual, conectado y separado al mismo tiempo con otras materias ambientales y no ambientales diferentes pero relacionadas con él.

El carácter complejo del medio ambiente supone que es algo más que la mera suma de sus partes, en lo que ha venido en llamarse “concepto estructural” (y que los británicos denominan concepto “holístico”). Es un todo unitario interrelacionado e interdependiente, que se resiente en su totalidad cuando se daña cualquiera de sus partes. Su complejidad ha determinado que la doctrina hable respecto de él mejor de "función" que de "competencia" medioambiental. Este carácter complejo del medio ambiente ya era destacado por la primera ley ambiental promulgada en nuestro país (la Ley 38/1.972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, BOE 26 de diciembre de 1.972) que, en su Exposición de Motivos decía cosas todavía perfectamente vigentes:

"Con todo, la dificultad primaria de los programas de defensa del medio ambiente radica en su extrema complejidad, lo que obliga, más que en ninguna otra acción del Gobierno, a una actuación coordinada. La defensa del paisaje, la restauración y mejora de las zonas de interés natural y artístico, la contaminación del aire, de las aguas continentales y marítimas y del suelo por la utilización abusiva de pesticidas y abonos, la protección de la fauna y de la flora, la lucha contra los incendios y las plagas forestales, la eliminación o tratamiento de los residuos, la defensa de las zonas verdes y espacios libres, la reinstalación de las industrias fuera de las zonas urbanas residenciales, la congestión del tráfico urbano, la lucha contra el ruido y tantos otros, no son sino aspectos parciales de una política general de múltiples facetas, en buena parte inexploradas, y cuya comprensión y ordenación global exige unos instrumentos legales de los que hoy no se dispone(...)".

"En esta línea no cabe duda de que el criterio óptimo de actuación sería preparar una Ley general para la defensa del medio ambiente, en la que se considerasen armónicamente todos los problemas apuntados. Sin embargo, la presión de las circunstancias obliga a aplazar momentáneamente la antedicha solución legislativa."

El Derecho ambiental, además, debe ayudarse de otras disciplinas científicas con las que comparte objeto de estudio, lo que, por cierto, revela otro perfil de esa complejidad que estamos comentando: la transversalidad de los estudios ambientales, su interdisciplinariedad, que se hace notar en los estudios de impacto ambiental, en las técnicas de recuperación de daños ambientales, en los estudios de paisaje, en la determinación de los valores de emisión, etc.

2. El estudio o investigación jurídica del medio ambiente adolece del **carácter mutable** del entorno. Así como las leyes del Universo, de la física y la química son áureas, inexorables y perfectas, el Derecho ambiental, al tener por objeto una realidad cambiante, conlleva un estudio e investigación que se nos muestran necesariamente como temporales. Así, lo que un día puede ser un problema para los animales, plantas y hombres puede no serlo en unos años: las zonas de marismas, tan mal consideradas hace años por ser origen de paludismo y de enfermedades propagadas por mosquitos son hoy en día veneradas como áreas naturales protegidas; lo mismo habría que decir de las zonas desérticas, o de alta montaña.

El Hombre ha tendido a denostar las zonas agrestes donde no podía habitar, y eso las ha protegido de la contaminación, hasta hacerlas muy atractivas para el estudio de su ambiente, como ecosistemas puros. Esa mutabilidad se echa de ver igualmente en los lugares contaminados, vertederos, por ejemplo, que pueden ser limpiados y restaurados, o con el suelo de carácter rústico, como sustento de la agricultura, que puede acabar formando parte del suelo urbanizable, y, por tanto, de la ciudad construida a corto plazo, etc.

3. Sin duda alguna, el jurista del Derecho Administrativo que se acerca el estudio del medio ambiente siente, mayormente, inseguridad, la cual es provocada por la **incertidumbre** científica, social y política, técnica, inherente del objeto de nuestra disciplina.

- **Incetidumbre científica** porque los estándares de calidad, de inmisión, de emisión, etc. propios de las normas ambientales se basan en el necesario consenso científico que, por ejemplo, considera que el asbestos es cancerígeno, pero que, por su estado de conocimiento puede ignorar los efectos patógenos de otros muchos

compuestos usados en agricultura, acuicultura, alimentación, etc. Pero es que esa misma incertidumbre pesaba sobre problemas ambientales de primer orden como el cambio climático, que muchos científicos atribuían a causas antropogénicas, ciertamente, pero en concurso con los ciclos solares, cambios del eje de la Tierra, del campo magnético, etc., ya superada; o con los efectos de las antenas de telefonía móvil, de los campos electromagnéticos de los transformadores de electricidad, la incertidumbre sobre la viabilidad económica de los proyectos de generación eléctrica con fuentes renovables, etc. Nos movemos los investigadores del medio ambiente, por tanto, sobre aguas movedizas, con pocas certezas, al contrario de lo que es deseable en una disciplina tan aquilatada en dogmas como el Derecho Administrativo, o el Derecho Civil.

El mismo enfoque de actuación administrativa que propugna el principio de precaución se sustenta en esa incertidumbre (al exigir la toma de precauciones desde establecimiento de garantías financieras o un puro abstenerse) al adoptar cualquier decisión administrativa sobre la que exista cierta incertidumbre sobre sus posibles efectos perniciosos para el medio ambiente, o para la salud humana —que es parte y corolario de él— se opone a otro principio, cual es el de desarrollo. Una dialéctica que sólo es salvable mediante el principio de desarrollo sostenible.

- **Incertidumbre social y política**, porque la propia ciudadanía ve, por lo general, con buenos ojos el medio ambiente, pero le asalta la duda cuando, desde una postura cerril, contraria al principio de “utilización razonable de los recursos naturales”, del art. 45 CE, ve como algunos pretenden una conservación extrema del entorno, sin posibilidad alguna de uso privado, de gestión económica, que contraría más el interés público que el beneficio de la pureza ambiental que se pretende. El grado de “desarrollo sostenible” debe fijarlo la política, y ello, como sabemos, supone indeterminación, veleidades, cambios, negociaciones, que van hasta límites insospechables cuando el debate se traslada a lo local, a la decisión de poner una fábrica sí o no, de aprovechar unas minas, sí o no, de construir vivienda turística, sí o no, de gestionar la costa, sí o no, etc. En este sentido, economía y medio ambiente aparecen como enfrentadas, cuando, como decíamos al principio, deberían ser compatibles, y la participación democrática de los ciudadanos debería ser la guía de estas decisiones, más que la propia técnica, que debe ayudar, sí, pero que no debe rellenar por sí mismo la decisión administrativa.

- **Incertidumbre técnica**: junto a la incertidumbre científica, social y política en el estudio y tratamiento del medio ambiente, está la incertidumbre sobre las mejores técnicas a emplear para atajar la contaminación: normas, sanciones, leyes (*hard law*), frente a convenios, códigos de conducta, etiquetas voluntarias, recomendaciones (*soft*

law), aunque es igualmente aplicable a técnicas como la mejor tecnología disponible, y es visible en la abundancia de conceptos jurídicos indeterminados (como sostenibilidad, valores razonables, adecuación, contaminación, protección, conservación, mejora, estándares elevados de calidad, etc.).

4. La última de las grandes características de la investigación ambiental es su **obsolescencia**: son tantos los investigadores ambientales, tanta la celeridad del legislador en aprobar leyes que se suceden, y, a veces, se contradicen, a ritmo vertiginoso (el “Legislador motorizado” es un mito que se hace realidad en materia ambiental), tan abundantes los cambios jurisprudenciales sobre enfoques, técnicas, pertenencia y oportunidad de las competencias administrativas, etc., que los estudios de Derecho Ambiental, podemos decir, están abocados a una pronta obsolescencia. Si las investigaciones de Derecho Administrativo comparten, por lo general, esa maldición (en confrontación con las de Derecho civil o mercantil, ancladas en instituciones pétreas y poco dadas a la mutabilidad), en lo ambiental esa realidad es extrema.

3. Conclusiones y una previsión de futuro

En resumidas cuentas, a aquellos economistas que se quieran dedicar al estudio del medio ambiente les diría que tuvieran humildad y paciencia para sufrir su estudio, que acotaran su campo de investigación para no divagar, y que apostaran por las economías de escala, locales, y que dejaran de lado la tan cacareada globalización, que a mi juicio sólo traerá consigo empobrecimiento económico y democrático.

En mi opinión, el futuro del medio ambiente, en un sentido práctico, jurídico y económico, no dogmático ni abstracto, está en el estudio de nuevos estilos de vida que supongan una vuelta a lo rural, pero aplicando en ella todo lo que ya hemos aprendido del medio ambiente: agricultura extensiva; recuperación de fauna, flora y alimentos locales; rechazo de los organismos genéticamente modificados; turismo de calidad y no invasivo, sino inclusivo; energías renovables a escala local o de autoconsumo; empleo de abonos animales; recuperación del patrimonio monumental, natural y etnográfico de cada sitio o lugar; rehabilitación, no construcción; reciclado del agua, del plástico, de los residuos, etc., sin que ello signifique autarquía o anarquía, sino un retorno del Hombre a la naturaleza, a la democracia local, que estoy convencido que debe ser el germen de la recuperación económica y ambiental.

Estoy convencido de que todas las investigaciones jurídicas, económica, científicas, técnicas en esta dirección van por el buen camino.

