

Universidad San Pablo-CEU



PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

por
JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS
CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
DE LA
UNIVERSIDAD SAN PABLO-CEU

23 de Enero de 2002
Festividad de San Raimundo de Peñafort

**PROTECCIÓN
DEL
MEDIO
AMBIENTE
Y
DESARROLLO
SOSTENIBLE**

*Excmo. y Magfco. Sr. Rector de la Universidad San Pablo-CEU
Ilmo. Sr. Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y de la
Administración*

Ilmas. Autoridades

Miembros del Claustro de Profesores

*Queridos asistentes a los IV Cursos de Enero, que nos acompañan
en este acto venidos de países hermanos de más allá del Océano*

Queridos alumnos

Señoras y Señores:

Queridos amigos:

Sólo la amabilidad del Decano de nuestra Facultad, Prof. Dr. D. Juan Manuel Blanch, puede explicar que me encuentre en estos momentos dirigiéndome a Vds., en tan solemne y entrañable Acto académico.

Voy a hablar de desarrollo sostenible. Permítanme que previamente señale las líneas que servirán de guía a mi intervención. Me referiré primero al concepto mismo de desarrollo sostenible, para después intentar señalar cuáles serían sus notas en cuanto verdadero principio jurídico y, tras repasar el alcance que el mismo tiene en el ámbito

del Derecho comunitario, finalizar con algunas consideraciones acerca del modo en que está siendo ya asumido por nuestro sistema jurídico. Concluyendo, en fin, con algunas reflexiones acerca de la necesidad de reorientar la educación del futuro hacia la comprensión del desarrollo sostenible como objetivo común.

Es lugar común recordar que la primera formulación conocida y plasmada por escrito de desarrollo sostenible se debe a la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (llamada Comisión Brundtland). En 1983, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó urgentemente a la elaboración de «un programa global para el cambio». Por encargo del entonces Secretario General de la ONU, Pérez de Cuellar, Gro Harlem Brundtland, nacida en 1939, política y médica noruega, primera mujer que desempeñó el cargo de primera ministra de su país (y lo hizo en cuatro ocasiones), nombrada en 1998 Directora General de la Organización Mundial de la Salud, organizó y dirigió dicha Comisión, de la que surgió, en 1987, el informe llamado «Nuestro Futuro Común», conocido como «Informe Brundtland». En él se estableció el concepto de desarrollo sostenible y de él surge la convocatoria de la Cumbre de Río, en 1992. Según la Comisión BRUNDTLAND “el Desarrollo Sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Junto a esta definición, otras han sido asimismo propuestas. Así, según el Banco Mundial el Desarrollo sostenible es “un proceso de administración de una cartera de activos que permita preservar y mejorar las oportunidades que tiene la población”¹ El Instrumento de 16 de noviembre de 1993, de ratificación por España del Convenio de 5 de junio de 1992 sobre la diversidad biológica, hecho en Río de Janeiro, entiende por *utilización sostenible*

¹ <http://worldbank.org>

“la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras”.

Según Michael DECLERIS, jurista griego, ex vicepresidente del Consejo de Estado helénico y uno de los máximos teorizadores del concepto jurídico de desarrollo sostenible, el desarrollo sostenible consiste en a) la conservación y recuperación, cuando ésta sea necesaria, del adecuado capital natural para promover una política cualitativa de desarrollo, y b) la inclusión de criterios medioambientales, culturales, sociales y económicos en la planificación e implementación (término éste admitido, por cierto, en la última edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua) de las decisiones sobre el desarrollo, tanto públicas como privadas². El desarrollo sostenible tiene como objetivo permitir la evolución conjunta de los sistemas generados por la iniciativa humana y los ecosistemas. Implica, pues, un cambio sustancial en el modo de considerar el desarrollo.

I DEL DESARROLLISMO AL DESARROLLO SOSTENIBLE. UN IMPRESCINDIBLE CAMBIO CULTURAL

Durante muchas décadas se ha considerado que el desarrollo era el motor que debía mover y podía salvar a la Humanidad. Nunca faltaron, sin embargo, voces que se alzaron contra un culto desmedido al desarrollo, que se traducían en fórmulas absurdas de desarrollismo. Mi-

² *The law of sustainable development. General principles*, Informe elaborado para la Comisión Europea por Michael DECLERIS, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000, pág. 67 .

guel DELIBES en el Discurso de ingreso en la Real Academia Española, pronunciado el 25 de mayo de 1975, advertía que “el verdadero progreso no estriba en un desarrollo ilimitado y competitivo, ni en fabricar cada día más cosas, ni en inventar necesidades al hombre, ni en destruir la Naturaleza, ni en sostener a un tercio de la Humanidad en el delirio del despilfarro mientras los otros dos tercios se mueren de hambre, sino en racionalizar la utilización de la técnica, facilitar el acceso de toda la comunidad a lo necesario, revitalizar los valores humanos, hoy en crisis, y establecer las relaciones hombre-naturaleza en un plano de concordia”³. Y denunciaba “la deshumanización progresiva de la Sociedad y la agresión a la Naturaleza, resultados, ambos, de una misma actitud: la entronización de las cosas”⁴

Cuando ese desarrollismo comienza a producir efectos perversos sobre el medio ambiente (primer ámbito en el que se manifiestan las voces críticas contra el desarrollo descontrolado e insolidario) se producen las primeras reacciones críticas que llaman la atención acerca del grave peligro en que se estaba poniendo a nuestro planeta. Es necesario un cambio cultural y político⁵ que va a desembocar en el concepto de desarrollo sostenible. Porque sólo éste es el que, frente al “desarrollo insostenible”, puede preservar el planeta para las generaciones futuras.

En la madrugada del 2 al 3 de diciembre de 1984 una nube de gas tóxico producida en la planta de pesticidas de la Unión Carbide, en la ciudad india de Bophal, produjo entre 16.000 y 30.000 muertos. “No

³ *El mundo en la agonía*, Círculo de Lectores, Madrid, 1988, pág. 19. La primera edición es de Ediciones Destino, Madrid, 1975. Agradezco a Alberto Díaz-Romeral que me haya puesto sobre la pista de esta obra.

⁴ Op. Ut. Cit., pág. 98.

⁵ DELIBES señalaba: “A mi juicio, el primer paso para cambiar la actual tendencia al desarrollo, y, en consecuencia, de preservar la integridad del Hombre y de la Naturaleza, radica en ensanchar la conciencia moral universal”, op. Cit., pág. 105.

se ha promovido, sin embargo, ningún juicio contra Carbide por el crimen que cometió en Bophal..... En enero de 1989, Unión Carbide ofreció abonar cuatrocientos setenta millones de dólares de indemnización, casi ochenta mil millones de pesetas, para saldar las cuentas, y con la condición de que el gobierno indio se comprometiera a renunciar a toda acción judicial ulterior contra la empresa y su presidente. La cantidad era seis veces menor que las compensaciones reclamadas inicialmente. Sin embargo, los abogados del gobierno de Nueva Delhi aceptaron la propuesta sin la más mínima discusión”⁶. La catástrofe se produjo, entre otros motivos, porque aquél día todas las medidas de seguridad de la empresa estaban desactivadas por razones de ahorro económico. Porque nadie se preocupó por garantizar el desarrollo sostenible.

II EL DESARROLLO SOSTENIBLE. FORMULACIONES INICIALES Y EVOLUCION HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE GLOBAL

Fue en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, donde se puso de manifiesto por primera vez y de forma oficial la necesidad de preservar para las generaciones futuras el medio ambiente. La Declaración de Estocolmo afirma en su Preámbulo que “por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas

⁶ Sobre ello, véase Dominique LAPIERRE y Javier MORO, *Era medianoche en Bophal*, Planeta Internacional, 2001. El entrecorillado del texto, en págs. 390-391.

condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones de vida del hombre. La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se han convertido en meta imperiosa de la humanidad, y ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas”.

El Principio primero de la Declaración expresa claramente: “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”.

Era tiempo de poner en cuestión el desarrollismo de los años setenta y ochenta, que, como decía antes, ponía en peligro el equilibrio ecológico de la Tierra, así como el propio equilibrio social de la humanidad. En 1987, en el Informe Brundtland, que ya conocemos, se propone lo que se va a mostrar como una propuesta revolucionaria: el desarrollo sostenible. Fruto de tal Informe, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, reunida en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, reafirma la Declaración de Estocolmo y, tratando de basarse en ella, apuesta decididamente por el desarrollo sostenible. Es, sin duda, el documento oficial más emblemático de cuantos hasta ahora se han aprobado sobre el desarrollo sostenible. Su Principio 3º declara que “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”. En apenas cinco folios, en 27 principios, se sientan las bases de las políticas actuales de erradicación de la pobreza, responsabilidad medioambiental, evaluación del impacto ambiental, aplicación del principio de precaución con el fin de proteger el medio ambiente, participación en los asuntos medioambientales de los ciudadanos interesados, promoción de modelos

económicos respetuosos con el medio ambiente, derecho a la información sobre actividades que puedan tener efectos ambientales, defensa y reconocimiento de las poblaciones indígenas.

En Río se aprobó asimismo el llamado Programa 21, extenso y detallado documento que recoge un amplio conjunto de acciones y medidas concretas para conseguir el objetivo del Desarrollo sostenible⁷. Y que, entre otras manifestaciones, se ha plasmado en la Agenda 21 Local, que implica el compromiso de las ciudades con el desarrollo sostenible y que ha dado lugar a la Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, celebrada en 1994 en la ciudad danesa de Aalborg, de la que surge la Carta que lleva su nombre, símbolo de aquél compromiso y que ha sido firmada por numerosas ciudades.

Tras la Cumbre de Río y la celebración de la Sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo celebrada en Nueva York en 1997 (conocida como Río+5) empiezan a concretarse aspectos necesarios para garantizar el desarrollo sostenible. Me refiero, por ejemplo, al Protocolo de Kioto adoptado en la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, celebrada en aquella ciudad en diciembre de 1997. Protocolo de cuyo cumplimiento depende en no menor medida el futuro mismo de la Humanidad. Me refiero igualmente a la elaboración y aprobación de las Normas ISO 14000, surgidas del compromiso de ISO de promover el objetivo de desarrollo sostenible fijado en Río⁸.

⁷ Contiene 40 capítulos, más de 100 ámbitos de actividad y unas 3000 recomendaciones.

⁸ Quizá merezca la pena recordar que *ISO 14000* hace referencia a la gestión ambiental y valora el esfuerzo de las organizaciones para minimizar los efectos que sus actividades producen sobre el medio ambiente. ISO es una organización no gubernamental creada en 1947. Su objetivo es promover el desarrollo de criterios para estandarizar actividades y procesos productivos que permitan facilitar los intercambios internacionales de bienes y servicios. El trabajo de ISO se materializa en la elaboración de Standards internacionales en forma de "normas ISO", cuyo cumplimiento nunca es certificado por ISO sino por terceros. ISO, en fin, no es el acrónimo de nada, sino que tiene su origen en la palabra griega "isos", igual, en referencia a la "igualización" que deriva de la adopción de normas standard por organizaciones de todo el mundo.

En diciembre de 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución sobre Río+10 en la que se decidió celebrar una Cumbre de las Naciones Unidas en 2002 denominada Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible, que tendrá lugar en Johannesburgo, Sudáfrica. Antes, en marzo de 2002, tendrá lugar la Conferencia de Monterrey sobre la financiación del desarrollo. El proceso, por tanto, continúa su marcha imparable.

Entre tanto, en 1995 se celebró la Cumbre Social de Copenhague cuyo compromiso 1º es el siguiente: Nos comprometemos a crear un entorno económico, político, social, cultural y legal que permita a la gente alcanzar el desarrollo social (*We commit ourselves to creating an economic, political, social, cultural and legal environment that will enable people to achieve social development*). Se amplía considerablemente el concepto de desarrollo sostenible, que ahora se apoya en tres “pilares”: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. De modo que la primigenia concepción del desarrollo sostenible, basada en la necesidad de preservar el medio ambiente para las generaciones futuras, resulta ya superada. Incluso nos parece, con la perspectiva de los años ya pasados, que resultaba excesivamente reducida, sin englobar consideraciones imprescindibles para el porvenir de la humanidad.

Por eso la Cumbre Río+10 ha ampliado sus expectativas y ha superado la perspectiva extensa pero incompleta del medio ambiente. De modo que el concepto de desarrollo sostenible asume entidad propia, desbordando el marco inicial de referencia que era el medio ambiente. El cambio es radical y de una importancia capital. Ahora debemos hablar de “sostenibilidad integral, en la triple dimensión ecológica, económica y social”⁹, de modo que “el verdadero sentido del desarrollo sostenible reside en concebirlo en su *dimensión global*”¹⁰

⁹ Luis M. JIMÉNEZ HERRERO, “Ciencia y conciencia de la “in” sostenibilidad”, en *Fungesma*, junio, 2001, pág. 13.

¹⁰ Op. Ult. Cit., pág. 15. La cursiva en el original.

Lo cual requiere un mayor esfuerzo de identificación de su verdadero alcance. Alcance, además, no como simple desideratum sino como principio jurídico. Nada más y nada menos.

III UNA PERSPECTIVA NECESARIA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: SU JURIDIFICACIÓN

Sólo recientemente se ha empezado a reconocer de forma efectiva (no sólo en el campo de las grandes declaraciones) el valor jurídico del principio de desarrollo sostenible.

Incluso se ha llegado a decir que con el desarrollo sostenible adquieren la condición de sujetos de derechos las generaciones futuras¹¹. El bien jurídico protegido no es nuestra salud actual, ni siquiera sólo nuestra salud futura, sino la de nuestros hijos y, lo que es más importante e innovador, la de quienes todavía no han nacido.

Sea como fuere, lo cierto es que el principio de desarrollo sostenible hoy se ha convertido en un verdadero principio general del derecho, aplicable e invocable. Las Administraciones pueden decidir discrecionalmente (nunca arbitrariamente) las medidas que consideren adecuadas para garantizar y promover el desarrollo sostenible. Adoptadas tales medidas (lo que presupone que las mismas van dirigidas a alcanzar el fin garantizador del concepto jurídico indeterminado a que nos referimos) entrará en juego, por regla general, el ejercicio de potestades, pero en este caso ya regladas en cuanto concretadas en la norma habilitante.

¹¹ TORNOS MAS, "Prólogo" al libro de David Cruz SANZ PEREZ. *La Administración Local y la protección de la Atmósfera. La intervención a través de instrumentos de control preventivo*, CEDECS, Barcelona, 1999, pág. 5.

En cualquier caso, el desarrollo sostenible es, por sí mismo, título habilitante para que las Administraciones Públicas ejerzan potestades de control e inspección (que deberán venir concretadas en la norma precisa de regulación de su ejercicio). En este sentido, incrementa el ámbito del poder público. Pero en la misma medida, exactamente en la misma, incrementa el ámbito de garantías y derechos de los ciudadanos. Como consecuencia de Río 92 y de su desarrollo posterior vamos acostumbrándonos a separar los residuos urbanos y reciclarlos. Los contenedores de papel, vidrio y residuos orgánicos traen causa de la necesidad de reciclar que impone el desarrollo sostenible. Río 92 ha inundado de contenedores de colores nuestras calles. Pero al mismo tiempo que la Administración puede exigir el cumplimiento de nuestras obligaciones recicladoras, al mismo tiempo, los particulares podemos exigir de aquella que adopte las medidas necesarias para garantizar el derecho que todos tenemos a que se reciclen los residuos.

Michael DECLERIS ha individualizado, incluso, los principios que a su vez integran lo que se ha venido en llamar “derecho del desarrollo sostenible”. Tales principios, hasta un total de doce ¹², serían los siguientes (me detendré algo más en alguno de ellos):

- Orden Público medioambiental: “todos los miembros de la sociedad, la Administración, los grupos, organizaciones, empresas y ciudadanos están llamados a colaborar en el desarrollo sostenible, pero bajo el control estratégico y la supervisión del Estado. El Estado tiene un valor preeminente en el desarrollo sostenible»¹³.

¹² Sacados de *The law of sustainable development. General principles*, Informe elaborado para la Comisión Europea por Michael DECLERIS, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000, principalmente págs. 67 y ss.

¹³ Op. Cit., pág. 67.

- Sostenibilidad: Se considera el más importante de los principios del desarrollo sostenible. Integra todos los demás. Pero lo importante es responder a la siguiente cuestión: sostenibilidad, ¿de qué sistema? Se ha llegado a señalar¹⁴ que el principio de sostenibilidad (galicismo, por cierto, que no coincide con término alguno de nuestra lengua, pero que aquí utilizo como neologismo dada la imposibilidad de encontrar un término apropiado que exprese lo que quiere significar la palabra inglesa *sustainability* –que, por cierto, se usa pero tampoco existe–), que el principio de sostenibilidad, decía, debe sustituir, incluso, al clásico concepto de justicia. La sostenibilidad implica un mundo sistémico. Según DECLERIS la aplicación del pensamiento sistémico “facilita la realización de la justicia, pues se identifica con la estructura óptima de un sistema en el que cada uno de sus elementos ocupa el lugar correcto, con todos los elementos interdependientes, interactivos, contribuyendo a la realización del sistema como un todo”..... De modo que hoy “justicia significa a) plena armonización de todas las políticas públicas en orden a la eliminación de las desigualdades nacionales y sociales (justicia social), b) convergencia y alineación de todas las políticas hacia la recuperación de la naturaleza (destruida) y la construcción del medio ambiente para el futuro (justicia hacia la naturaleza y las generaciones futuras), y c) regulación y reconducción de las relaciones entre particulares hacia los objetivos a) y b) (justicia entre particulares)”¹⁵. Pues bien, hay que decir que en el estado actual de las cosas los objetivos de justicia anteriores no se cumplen más que parcialmente y en lo que se refiere al medio ambiente. Pero falta todavía una toma de concien-

¹⁴ DECLERIS, 2000, págs. 77 y ss.

¹⁵ Idem id., pag. 77.

cia decidida que redireccione las políticas públicas hacia objetivos que hoy por hoy tienen como objetivo fundamental el crecimiento económico y una “sociedad opulenta”. De acuerdo a esta moderna concepción de justicia, el desarrollo sostenible no es solo obligación del Estado, sino de todo tipo de organizaciones, así como de los ciudadanos.

Junto a estos, cabe mencionar (sólo los enumeraré) algunos principios más:

- Principio de *Carrying Capacity*.
- Principio de la recuperación obligatoria de los ecosistemas degradados.
- Principio de Biodiversidad.
- Principio de herencia natural común.
- Principio de desarrollo limitado de los ecosistemas frágiles.
- Principio de la planificación espacial.
- Principio de la herencia cultural.
- Principio de medio ambiente urbano sostenible.
- Principio del valor estético de la naturaleza.
- Principio de conciencia medioambiental.

La simple enumeración de tales principios, que ahora por razones de tiempo no puedo desarrollar, quizá no nos permita hacernos una cabal idea de lo que el principio jurídico de desarrollo sostenible implica.

Implica la necesidad de apostar por un nuevo derecho mucho más ágil y dinámico. Que tenga en cuenta, en su concreta formulación, los principios de transparencia, información, participación y responsabilidad¹⁶. Y que sea asumido tanto por los legisladores como por los

¹⁶ Ver DECLERIS, op. cit., pág. 43.

Tribunales. Como ha ocurrido en el ámbito del Derecho Comunitario y está empezando a suceder en nuestro derecho. Veámoslo brevemente.

IV DESARROLLO SOSTENIBLE Y UNION EUROPEA

La Unión Europea -y en consecuencia el Derecho Comunitario- es especialmente sensible a la consecución del objetivo del desarrollo sostenible. En su dimensión global, además. Consciente de que su situación económica, social, política e incluso medioambiental es privilegiada, no olvida que los objetivos de Río 92 no se han cumplido. Incluso reconoce que, a nivel mundial, desde entonces, “la presión sobre el medio ambiente y los recursos naturales está creciendo”¹⁷: aunque el consumo mundial de energía ha experimentado un crecimiento significativo, 2000 millones de personas no tienen acceso a servicios energéticos adecuados; los recursos de agua dulce están consumiéndose más rápido de lo que la naturaleza puede reponer y 1/3 de la población vive en países con escasez de agua; en 1990 se deterioraron 562 millones de hectáreas de terreno como consecuencia de malas prácticas agrícolas, y desde entonces sigue aumentando la superficie deteriorada; la biodiversidad está en peligro real: el 25% (una de cada cuatro) de las especies de mamíferos y el 11% de las especies de aves están en peligro de extinción; entre 1990 y 1995 se perdieron 56 millones de hectáreas de bosques (más de 11.415 hectáreas al día); la exposición de la población a sustancias tóxicas (plaguicidas, plomo, mercurio, nuevas sustancias químicas) continúa en todo el mundo; el 44% de los recursos pesqueros está totalmente agotado; una de cada cinco personas vive con

¹⁷ *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002.*, Bruselas, 6 de febrero de 2001. COM (2001) 53 final, pág. 9.

menos de un dólar diario; la renta per cápita ha disminuido desde 1992 en los llamados países pobres muy endeudados (PPME); el SIDA ha rebajado la esperanza de vida en 33 países¹⁸.

¿Puede hacer algo Europa frente a tan desoladora situación? Desde luego es imprescindible construir una Europa cada vez más solidaria con el resto del planeta, y que al mismo tiempo haga bien sus deberes aquí. Cuenta para ello con no pocos instrumentos, pero sin duda entre todos ellos resalta con voz propia la apuesta por el desarrollo sostenible. Al que está dotando de efectiva fuerza jurídica.

Como se recordaba en el Preámbulo del V Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (V Programa de Medio Ambiente, 1992-1999)¹⁹ ya el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, modificado por el Acta Única Europea, dispuso explícitamente que debía establecerse y aplicarse una política comunitaria de medio ambiente. Por su parte, el Tratado de Maastricht cuenta entre sus objetivos principales el de fomentar un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente y especifica los objetivos de tal política, los principios que la guían y los factores que deben tenerse en cuenta en su preparación. Más tarde, en el importantísimo (a estos efectos) Consejo Europeo reunido en Lisboa el 27 de junio de 1992, la Comunidad y sus Estados miembros se comprometieron a aplicar rápidamente las principales medidas acordadas en la Conferencia de Río. De nuevo en el Tratado de Ámsterdam se refuerza la idea del desarrollo sostenible. De modo que hoy el Tratado

¹⁸ Datos tomados de la *Comunicación* citada en nota anterior, págs. 10-11.

¹⁹ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible - Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. *Diario Oficial* n° C 138 de 17 de mayo de 1993.

Constitutivo, en su versión consolidada, cita expresamente el desarrollo sostenible en sus artículos 2 y 6. El primero dispone que “La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”. El artículo 6º (antiguo artículo 3 C), establece que “Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

Por su parte, el artículo 174 CE, apartados 1 y 2, párrafo primero, tras su modificación establece:

1 La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;
- la protección de la salud de las personas;
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales;
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

2 La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo

presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad”.

Podría criticarse que la perspectiva del Tratado sigue siendo la de Río, ceñida sobre todo en el medio ambiente, sin que se haya dado el salto todavía hacia el concepto de desarrollo sostenible en su acepción de desarrollo global. Desde luego así es en el marco de la redacción literal del Tratado (sobre todo en el artículo 6º), pero los pasos que se están dando hacia la superación del concepto inicial son incuestionables.

Muy especial atención se ha prestado al desarrollo sostenible en las Conclusiones del Consejo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001. En ellas se dedica un entero apartado (II) a la cuestión de “Una estrategia para el desarrollo sostenible”, y si bien sigue estando presente una clara vocación medioambiental en sus planteamientos, se abre paso ya la idea de progreso global basado en tres pilares. “El desarrollo sostenible –afrontar las necesidades de la generación actual sin poner en peligro las de las futuras generaciones– es un objetivo fundamental de los Tratados, que –se dice– exige utilizar las políticas económicas, sociales y ambientales de forma interactiva”. Y se añade más adelante: “La estrategia de la Unión para el desarrollo sostenible se basa en el principio de que habría que estudiar las repercusiones económicas, sociales y ambientales de todas las políticas de forma coordinada y tenerlas en cuenta a la hora de tomar decisiones”.

En línea con las Conclusiones de Gotemburgo, la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible²⁰, elaborada como consecuencia de la invitación que se hizo a la Comisión en la reunión del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, apuesta por la adopción de medidas concretas en el marco de una estrategia a largo plazo que integre políticas de desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico. El discurso del Presidente de la Comisión Romano PRODI pronunciado en Strasburgo el 15 de mayo de 2001 con motivo de la presentación de la Estrategia era sumamente elocuente: “Queremos conseguir que todas nuestras políticas contribuyan a promover el desarrollo sostenible global..... lo cual quiere decir colegar e integrar de forma equilibrada los objetivos económicos, sociales y ambientales de la sociedad en que vivimos”.

De cara a la preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Sudáfrica de 2002 (Río+10) la Unión Europea no sólo ha apostado definitiva y decididamente por un concepto de desarrollo sostenible basado en tres pilares (económico, social y medioambiental), sino que se ha propuesto asumir el liderazgo mundial en su consecución, consiguiendo primero el objetivo en el propio ámbito europeo (“mettendo ordine in casa nostra”, en expresiva frase de PRODI), para luego fortalecer el perfil mundial de la Unión Europea²¹.

Debo decir, en fin, que el próximo Consejo Europeo de Barcelona de 15-16 de marzo de 2002 debería tener una notable importancia en relación con el desarrollo sostenible, pues corresponderá analizar las acciones iniciales que se están poniendo en marcha para conseguir el objetivo propuesto.

²⁰ Ver la *Comunicación de la Comisión. Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, Bruselas, 15 de mayo de 2001, COM (2001) 264 final.

²¹ Ver la *Comunicación Diez años después de Río.....* ya citada.

Las consideraciones anteriores no son meras buenas intenciones políticas. Muy al contrario, tiene una expresión clara en la legislación comunitaria (son múltiples los actos y disposiciones de derecho derivado en los que se hace referencia expresa al desarrollo sostenible, o se aplican criterios de él derivados, como los que enumera el artículo 174 del Tratado Constitutivo) y, lo que seguramente es más importante, ya ha sido asumido por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Numerosas son las sentencias en las que se aplica el principio de cautela, por señalar uno, si bien me van a permitir que me refiera a un asunto, en el que todavía no hay Sentencia, en el que se ha invocado el principio de desarrollo sostenible.

Me refiero al asunto C-513/99 Concordia Bus Finland Oy Ab (anteriormente Stagecoach Finland) contra Helsingin Kaupunki y HKL-Bussiliikenne. En él el Abogado General SR. JEAN MISCHO en sus conclusiones presentadas el 13 de diciembre de 2001 propone el siguiente fallo.....:

2) La normativa comunitaria relativa a los contratos públicos y, en particular, el artículo 36, apartado 1, de la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, debe interpretarse en el sentido de que un ayuntamiento que, como entidad contratante, organiza una licitación sobre la explotación de un servicio de autobuses urbanos, puede incluir, entre los criterios de adjudicación del contrato público que debe celebrarse sobre la base de la oferta más ventajosa económicamente, un criterio, como el del caso de autos, relativo a la limitación de las emisiones de óxido de nitrógeno o de los ruidos. Este criterio debe aplicarse respetando los principios fundamentales del Derecho comunitario, en especial el principio de no discriminación y las cuatro libertades, así como todas las normas de procedimiento de la Directiva aplicable y, en particular, las normas sobre publicidad que contiene.

3) No cuestiona el derecho de una entidad contratante a introducir en una licitación, entre los criterios de adjudicación de un contrato público sobre la explotación de un servicio de autobuses urbanos, cualidades relativas a las emisiones de óxido de nitrógeno y a los ruidos de los vehículos utilizados, como las controvertidas en el litigio principal, la comprobación de que la propia empresa de transportes de esa entidad tiene la posibilidad, que sólo tienen unas cuantas empresas del sector, de proponer unos vehículos que reúnan los requisitos establecidos, a menos que se demuestre que el referido criterio sólo se introdujo con el fin de favorecer a dicha empresa».

La sola propuesta del Abogado General ya es de por sí sumamente innovadora. En el marco rigurosamente estricto de la contratación pública se ha abierto la posibilidad de introducir criterios amparados en el principio de desarrollo sostenible. El Abogado General lo señala al afirmar que “la protección del medio ambiente es asimismo un criterio de interés general. Basta referirse, a este respecto, al artículo 6 CE, según el cual, «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

Hacer ahora un repaso a los actos y disposiciones de derecho derivado que tienen en cuenta, aplican o desarrollan el principio de desarrollo sostenible (y los que de él derivan) sería interminable. La conclusión es en cualquier caso clara: el desarrollo sostenible ha pasado ya a ser, sin ningún género de dudas, pieza capital en la construcción europea.

En fin, debe destacarse la preocupación de la Unión Europea por trasladar el principio de desarrollo sostenible a sus relaciones internacionales. Como simple ejemplo, valga el Acuerdo Marco Interregional de

Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por otra, hecho en Madrid el 15 de diciembre de 1995. *En el Preámbulo*, la Unión Europea y los Estados Partes de Mercosur, manifiestan conjuntamente su interés por la integración regional como instrumento de promoción de un desarrollo sostenible y armonioso de sus pueblos, basado en principios de progreso social y de solidaridad entre sus miembros; y se señala, entre otros, como objetivo, “La integración regional es uno de los medios para lograr un desarrollo sostenible y socialmente armonioso, así como un mecanismo de inserción en condiciones competitivas en la economía internacional”.

V DERECHO ESPAÑOL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Evidentemente el tiempo se me ha echado encima. No voy a cansarles más. Pero no puedo dejar de señalar que en el Derecho español el criterio del desarrollo sostenible se está abriendo paso con un impulso decidido sobre todo en los últimos años. No hace mucho (1998) se afirmó que se desconocía la existencia de normas en derecho español que incorporasen la expresión “desarrollo sostenible”²². Hoy se cuentan por decenas, no sólo del Estado, sino de las CCAA. Los ejemplos son extraordinariamente numerosos. Con afán meramente enumerativo me permitiré señalar algunas de las disposiciones que recientemente se han aprobado, a nivel estatal y autonómico, que tienen en cuenta el principio de desarrollo sostenible.

²² Antonio EMBID IRUJO, “El rol del Estado: ¿vigilante o gestor?”, en Juan GRAU RAHOLA y Joseph ENRIC LLEBOT (Coordinadores), *Política ambiental y desarrollo sostenible*, Instituto de Ecología y Mercado, Papeles del Instituto, nº 10, Madrid, 1999, pág. 298.

Ante todo, las que podríamos considerar normas que obviamente deben hacer referencia a tal principio. Así, la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos, Ley 3/1995, de 23 de Marzo, de Vías Pecuarias, Ley 30/1998, de 29 de julio, del Régimen Especial de las Islas Baleares, Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental (ésta muy especialmente), Ley 9/1997, de 24 de abril, por la que se autoriza la participación de España en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado y la contribución correspondiente a la primera reposición de recursos, Ley 48/1999, de 20 de diciembre, por la que se autoriza la participación de España en la segunda reposición de recursos de dicho Fondo.

Llama la atención el hecho de que el concepto no es utilizado para nada en la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional²³, Sí se cita, sin embargo, en la Ley 22/1997, de 8 de julio, por la que se aprueban y declaran de interés general determinadas obras hidráulicas (entre otras, la presa de Itoiz).

Pero son otras muchas las normas del más variado rango y contenido que de una u otra manera hacen referencia al desarrollo sostenible. A continuación no hago sino referirme a algunas de ellas, excluyendo ex profeso cualquier intento de sistematización, al objeto de dejar patente cómo el desarrollo sostenible informa cada vez más todo el ordenamiento: Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Orden de 14 de mayo de 2001 por la que se dispone la publicación de los Estatutos Provisionales del Consejo General de

²³ El artículo 2 señala entre los objetivos generales de la Ley "lograr el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, en aras a conseguir la vertebración del territorio nacional". Es quizá lo más cercano al desarrollo sostenible que se recoge en la Ley.

Colegios Oficiales de Biólogos²⁴; Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado²⁵; Real Decreto 508/2001, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Estadística²⁶; Leyes 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones de la Comunidad de Madrid y 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones de la Comunidad Valenciana²⁷; Ley andaluza 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor²⁸.

Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León²⁹. Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León³⁰. Ley 1/1995, de 2 de marzo, del Deporte de Castilla-La Mancha³¹; Ley 3/1995, de 9 de marzo, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Man-

²⁴ El artículo 4º de los Estatutos enumera las funciones del Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos, entre las que se encuentran "Cooperar con los poderes públicos de ámbito estatal en la formulación de las políticas educativa, sanitaria, medioambiental, alimentaria, investigadora y de desarrollo sostenible, participando, cuando sea requerido para ello, en la elaboración de cuantas disposiciones afecten o se relacionen con la promoción de estos ámbitos".

²⁵ Establece entre sus fines los de velar por la explotación equilibrada y responsable de los recursos pesqueros, favoreciendo su desarrollo sostenible.

²⁶ En La Dirección General de Productos Estadísticos se integra la Subdirección General de Estadísticas Industriales y Agrarias, a la que corresponde la promoción, ejecución y análisis de las estadísticas coyunturales y estructurales de las actividades agrarias e industriales, así como de las estadísticas medioambientales y del desarrollo sostenible.

²⁷ Ambas, recogen entre los fines de las Fundaciones el apoyo a un modelo de desarrollo sostenible.

²⁸ En su artículo 13.2 dispone que la Administración de la Junta de Andalucía, para hacer eficaz una educación del menor de edad orientada hacia el respeto al medio ambiente, fomentará, mediante cauces adecuados de colaboración, el compromiso de las distintas Administraciones públicas y otros sectores implicados en Andalucía para el desarrollo de la educación ambiental, como proceso imprescindible en orden a la construcción de una sociedad en desarrollo sostenible.

²⁹ Según el artículo 36, la planificación turística autonómica promoverá el desarrollo integral y sostenible.

³⁰ Según su Exposición de Motivos, se aborda con especial interés la relación entre urbanismo, desarrollo sostenible y cohesión social, y, asumiendo los principios recogidos en los Títulos XIV y XVI del Tratado de la Unión Europea y en otros documentos como la Declaración de Río, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano o la Carta Europea de las Ciudades Sostenibles, considera que el suelo, el territorio, es un patrimonio colectivo que ha de ser utilizado de forma equilibrada y sostenible para legarlo a las generaciones futuras. Y, asimismo, que debe la Administración matizar la acción de mercado, generadora al tiempo de riqueza y desigualdad, asegurando dotaciones urbanísticas suficientes y adecuadas. Por su parte, el artículo 4 señala que la Actividad urbanística pública se orientará a la consecución de los siguientes objetivos "Establecer una ordenación urbanística para los Municipios de Castilla y León que favorezca su desarrollo equilibrado y sostenible".

³¹ El artículo 2º señala como principio rector, que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha deben asegurar que las actividades físico-deportivas se adapten a la limitación de los recursos naturales y a los principios del desarrollo sostenible y del respeto a los valores de la naturaleza.

cha³²; Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha³³; Ley cántabra 4/2000, de 13 de noviembre, de Modernización y Desarrollo Agrario; Ley balear 4/2000, de 22 de marzo, de Moratoria de Construcción y Ampliación de Campos de Golf en las Islas Pitiusas³⁴, Decreto 230/2000, de 22 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de La Laguna³⁵; Ley 8/1997, de 9 de julio, Canaria del Deporte³⁶; Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid³⁷; Ley 13/1999, de 29 de abril de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid³⁸; La Orden de 26 de junio de 2001 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas de for-

³² Su artículo 25.3 dispone que la educación del consumidor estará orientada a la adecuación de las pautas de consumo hacia la utilización racional de los recursos, a la incorporación de valores ecológicos en las decisiones individuales de compra, uso, disfrute y eliminación de los productos de consumo y a la corresponsabilización y participación del consumidor en la conservación del medio ambiente y la consecución del desarrollo sostenible.

³³ Según la Exposición de Motivos, la Ley concede especial relevancia a los valores medioambientales, desde una concepción amplia del medio ambiente (comprensiva del natural desde luego, pero también del cultural y, por tanto, urbano) para su compatibilización con el también imprescindible desarrollo económico-social, en la línea del que ya se ha acuñado internacionalmente y en el Derecho comunitario-europeo como desarrollo sostenible.

³⁴ La Exposición de Motivos justifica la moratoria en el desarrollo sostenible: "Las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), emanadas de la Ley 6/1999, tienen como objetivo *una utilización sostenible en términos ambientales del suelo y de los recursos naturales y una protección de calidad ambiental, el paisaje, la biodiversidad y el patrimonio histórico*, de acuerdo con su artículo 1. Las Pitiusas carecen, hoy por hoy, de esta protección. Con un volumen de unos 2.000.000 de turistas anuales para una población de no más de 85.000 habitantes de derecho y con más de una plaza turística por habitante, cualquier nueva actuación urbanística que se quiera practicar afectará decisivamente su fragilidad ecológica".

³⁵ En el Preámbulo de los Estatutos se afirma que "Ninguna comunidad humana nos es ajena y su existencia nos exige, como universitarios, establecer nuestro compromiso con el desarrollo sostenible de las sociedades y la posibilidad de pervivencia de éstas en un mundo habitable".

³⁶ El Artículo 2 señala que Las Administraciones públicas canarias, en el ámbito de sus competencias, garantizarán la práctica de la actividad físico-deportiva mediante, entre otras funciones, desarrollar Políticas que se adapten a las limitaciones de los recursos naturales y a los principios del desarrollo sostenible y del respeto a los valores de la naturaleza.

³⁷ El artículo 27 dispone que La Comunidad de Madrid establecerá un marco de cooperación y colaboración con las asociaciones de consumidores, entre cuyas actuaciones se incluirá desarrollar actuaciones de información y formación con los consumidores sobre productos, bienes y servicios de uso y consumo generalizado, así como sobre la importancia de favorecer el desarrollo sostenible.

³⁸ Según el artículo 3.4 son áreas de actuación preferente en los países receptores de la cooperación para el desarrollo, entre otras, la protección y mejora de la calidad del medio ambiente, conservación racional y utilización renovable y sostenible de la biodiversidad.

mación continua con cargo a la financiación prevista en el III Acuerdo Tripartito de Formación Continua contiene también una alusión expresa al concepto³⁹.

Mención especial merecen, por un lado, la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, que contiene referencias constantes al desarrollo sostenible, que sería ahora imposible reseñar con detalle; por otro, la Ley catalana 6/2001, de 31 de mayo, de Ordenación Ambiental del Alumbrado para la Protección del Medio Nocturno, en la que se señala expresamente que “el uso eficiente de los recursos es uno de los principios básicos de desarrollo sostenible a que aspira Cataluña”⁴⁰.

Por otra parte, el Gobierno también ha mostrado su interés por el desarrollo sostenible. Merece la pena destacar que tanto en el Real Decreto-ley 2/2001, de 2 de febrero, por el que se modifica la disposición transitoria sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, y determinados artículos de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, como en la Ley 9/2001, de 4 de junio, por la que se modifica la disposición transitoria sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, determinados artículos de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, y determinados artículos de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre introducción del

³⁹ “Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea –se dice expresamente– se comprometieron en la Cumbre de Lisboa a convertir a la Unión Europea en la economía más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social. La formación profesional a lo largo de la vida ha recibido un decidido impulso en dicha Cumbre. Sin establecer mecanismos que garanticen dicha formación será muy difícil responder a los compromisos adquiridos”.

⁴⁰ Se afirma asimismo que toda la regulación que la Ley contiene “ha de permitir dar otro paso adelante hacia el compromiso global de toda la sociedad en la defensa y la conservación del medio, inserto en el marco de un desarrollo sostenible que haga posible el crecimiento del bienestar económico y social y lo compatibilice con la necesaria protección del medio. En este sentido, la aplicación de la presente Ley ha de servir para mejorar la eficiencia energética de las iluminaciones”.

euro, se señala que “El principal objetivo de la política económica del Gobierno es lograr un ritmo de crecimiento económico sostenible”. Lo mismo en el Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes en el Sector de las Telecomunicaciones: “La liberalización económica constituye un eje principal de la política económica desarrollada por el Gobierno dirigida a crear un entorno más favorable para que los agentes productivos se vean incentivados a invertir y contribuir así al desarrollo económico de todo el país. Este incremento de la demanda requiere a su vez la consecución de una oferta productiva flexible que se acomode a los cambios sin crear tensiones en la estabilidad de precios. La búsqueda de un mayor nivel de crecimiento sostenible debe proceder de un uso más activo de los instrumentos de reforma estructural, como los que se plantean en esta norma”.

Por otra parte, acaba de presentar su propia Estrategia para el desarrollo sostenible, y en aplicación de la misma ha puesto en marcha numerosos proyectos normativos. En otro orden de cosas, la problemática que recientemente se ha planteado en relación con los posibles efectos cancerígenos de las antenas repetidoras de telefonía móvil tiene su origen en el principio al que vengo refiriéndome, concretado en esta ocasión en la aplicación del principio de cautela o precaución. Principio que fundamenta la Orden Ministerial del 11 de enero de 2002 sobre instalación de antenas de telecomunicaciones, por la que se obliga a reducir la potencia de las emisiones de aquellas antenas situadas a menos de 100 metros de centros sensibles, entre los que se encuentran hospitales, colegios y geriátricos. Y que también se alegó expresamente para retirar cautelarmente el aceite de orujo de oliva o para establecer medidas cautelares en relación con la sospecha de peste porcina clásica en Cataluña⁴¹.

⁴¹ Orden de 5 de diciembre de 2001. BOE de 7 de diciembre.

También la Jurisprudencia va acogiendo cada vez con más decisión el principio de desarrollo sostenible. En la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, Sección Tercera, de 31 de marzo de 1998 [en la que se debate un recurso interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de mayo de 1993 por el que se autoriza la inclusión de las salinas de Ibiza y Formentera en la Lista del Convenio sobre Humedales de Importancia Internacional (Convenio de Ramsar)], el Tribunal desestima el recurso entre otros argumentos por considerar que dicho Acuerdo fue “dictado en cumplimiento de la Proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados y de los mandatos del art. 45. 1 y 2 de la C.E., orientados a garantizar un desarrollo sostenible, equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras y que haga compatible el desarrollo de la actividad económica y la mejora de la calidad de vida (apartado 4º de los Fundamentos Jurídicos de la S.T.C. 102/1995). La incorporación a la Lista de las Salinas de Ibiza y Formentera (cronológicamente posterior a otras inscripciones acordadas por el Consejo de Ministros en las fechas a que se hace referencia en el preámbulo del Acuerdo impugnado, transcritas en el antecedente primero de esta sentencia) significa una importante contribución al desarrollo del Convenio de Ramsar, cuyos miembros identificaron el área mediterránea como de interés y necesidad de protección prioritarias”.

Pretender extraer una conclusión sería en estos momentos ilusorio. Tan sólo llamo la atención, una vez más, acerca del ímpetu que al desarrollo sostenible se está dando, y al hecho de que es necesaria una reflexión urgente acerca del verdadero alcance jurídico del concepto que analizamos.

VI CONCLUSION. LA EDUCACIÓN EN, POR Y PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Termino ya. El desarrollo sostenible es hoy, pues, un verdadero principio jurídico. En él se fundamenta el legislador cada vez con más normalidad e insistencia, y en él se amparan ya, con decisión creciente, los Tribunales. Es además un principio de alcance horizontal, que no sabe de académicas clasificaciones. Alcanza al derecho público (con especial intensidad hay que decir) y al privado. Merece el respeto de los poderes públicos (que sin duda deben sentirse vinculados por él) y de las organizaciones privadas, así como de cuantos habitamos el planeta, teniendo en cuenta que quienes con mayor razón hemos de sentirnos por él vinculados somos quienes desde el mundo occidental y desarrollado podemos ponerlo con más probabilidad en peligro. Por eso es imprescindible potenciar la enseñanza en, por y para el desarrollo sostenible.

En esta línea se mueve el “Programa internacional sobre la educación, la sensibilización del público y la formación para la viabilidad”, lanzado en 1996 por la Comisión para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Programa del que se ha responsabilizado la UNESCO y en cuyo marco se encargó a Edgar MORIN, reconocido filósofo, una reflexión sobre la esencia misma de la educación del futuro⁴². Educación que debería sustentarse en pilares comunes capaces de fundamentar la formación de cualquier persona en cualquier parte del mundo. Es así como propone los que considera siete saberes necesarios para la educación del futuro (saberes para la educación en el desarrollo sostenible): 1) aprender a conocer y superar las cegueras del conocimiento (el conocimiento científico debe saber detectar errores -originados tanto en el

⁴² Federico MAYOR ZARAGOZA. “Prefacio”, en Edgar MORIN. *Los siete saberes necesarios para la formación del futuro*, Piados Estudios, Madrid, 2001, págs. 14-15.

exterior como en el interior de nosotros mismos- y luchar contra las ilusiones); 2) identificar los principios de un conocimiento pertinente, capaz de abordar los problemas globales y fundamentales, superando el conocimiento fragmentado propio de la división en disciplinas; 3) enseñar a conocer la condición humana “de modo que cada uno de nosotros, allá donde esté, llegue a conocer y tome conciencia al mismo tiempo de su identidad compleja y de su identidad común a todos los demás seres humanos”⁴³; 4) enseñar la identidad terrenal, para tomar conciencia del carácter planetario del género humano, de modo que todos los seres humanos estamos enfrentados a los mismos problemas de vida y muerte, vivimos en una misma comunidad; 5) afrontar las incertidumbres, pues, en elocuente frase de MORIN “es necesario aprender a navegar en un océano de incertidumbres a través de archipiélagos de certeza”⁴⁴. Los educadores debemos enseñar “principios de estrategia que permitan hacer frente a los riesgos, lo inesperado y lo incierto”⁴⁵; 6) enseñar a comprender, para lo que es imprescindible “reformar las mentalidades”, al objeto de fomentar la comprensión mutua entre seres humanos y estudiar las raíces de la incomprensión, como fundamento de la educación por la paz; y 7) enseñar la ética del género humano, que implica la necesidad de un control mutuo del individuo por la sociedad y de la sociedad por el individuo, tomando conciencia de nuestra condición de ciudadanos de la Tierra, que es la única patria de la entera humanidad.

Esos siete “saberes necesarios” ayudarán a comprender y asimilar que en el desarrollo sostenible se encuentra la clave del futuro de la Humanidad en una Tierra que *es* pequeña y en la que cada vez es más fuerte la interrelación cotidiana entre quienes la habitamos y entre los ecosistemas, así como entre los sistemas sociales, políticos y económi-

⁴³ *Los siete saberes...*, op. Cit., pág. 19. La idea se desarrolla en las págs. 57 y ss.

⁴⁴ *Los siete saberes...*, op. Cit., pág. 21.

⁴⁵ *Idem id.*, pág. 20.

cos. En este sentido, intentar frenar la globalización es tarea condenada al fracaso. Intentar que la globalización sea acicate (y no obstáculo) para la sostenibilidad es, sin embargo, nuestro reto. Por otro lado, es incuestionable que la Tierra responde a un ciclo vital que es el de los seres vivos. Como éstos, la Tierra tiene capacidad de reacción (tiene sus propias “defensas”), pero éstas no son ilimitadas. Así como el exceso de grasa produce colesterol, el exceso de residuos produce la lenta muerte de la Tierra. Solo la sostenibilidad y las responsabilidades y compromisos que ella requiere pueden evitar males mayores y quizá irreversibles.

RAMON Y CAJAL señalaba que una de las “cualidades de orden moral que debe poseer el investigador” es el “gusto por la originalidad científica”⁴⁶. No pretendo, desde luego, ser nada original en mis planteamientos, pero sí me gustaría que al final de mis palabras hubiese quedado entre quienes han tenido la amabilidad y paciencia de escucharme algún atisbo de preocupación por un tema del que sin ninguna posible demora debemos ocuparnos con decisión los juristas. Porque, Excmo. y Magfco. Sr. Rector, Ilmo. Sr. Decano, Ilmas. Autoridades, Miembros del Claustro de Profesores, Queridos asistentes a los IV Cursos de Enero, Queridos alumnos, Señoritas y Señores, Queridos amigos, nos jugamos el futuro.

Muchas gracias.

⁴⁶ *Reglas y consejos sobre investigación científica. Los tónicos de la voluntad*. Utilizo la edición de Espasa Calpe. Colección Austral, Madrid, 1991, pág. 68. El libro de RAMON Y CAJAL es en lo esencial el texto de su discurso de ingreso en la Academia Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, que tuvo lugar en sesión de 5 de diciembre de 1897.