



**LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL Y SU
POSIBLE INTRODUCCIÓN EN EL
ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

Autor: José Juan Bas Soria

Tesis de doctorado dirigida por los profesores

Joaquín Martín Cubas

Margarita Soler Sánchez.

Mayo 2014.

AGRADECIMIENTOS

Mi gratitud, en primer lugar, a mi familia y, en especial, a mi mujer, Carmen, y mis hijas Mayo y Carmen, quienes pacientemente me han apoyado en todo el largo proceso de elaboración de esta tesis y estoicamente han permitido que estas páginas robasen incontables horas de convivencia familiar.

Los codirectores de esta tesis, los profesores Joaquín Martín Cubas y Margarita Soler Sánchez, me han guiado en el proceso de desentrañar la arquitectura sociológica y jurídica de la justicia medioambiental, y gracias a ellos y a su dedicación (y también a su paciencia) esta tesis ve, finalmente, la luz.

El profesor Josep María Felip Sardá me animó, tras finalizar los cursos de doctorado en la Universidad de Valencia, a abordar un trabajo de investigación sobre el medioambientalismo desde perspectivas poco usuales. En dicha investigación entré en contacto con la justicia medioambiental y gracias a aquellos consejos y a su dirección en el trabajo de investigación nació la idea de esta tesis. En su gestación, reitero mi agradecimiento al profesor Martín Cubas, pues supo vislumbrar la potencialidad de un tema que carecía de investigaciones previas en la doctrina española; entre la terna de temas que le propuse, supo elegir con acierto un tema que, en nuestro primer contacto, me pareció escueto y hoy lo percibo como inabarcable.

Arrancar las primeras líneas de una tesis es tarea difícil: le agradezco al profesor David Ruíz por hacerme ver los resultados electorales de París en clave de justicia medioambiental, que es, a mi juicio, una magnífica forma de comenzar.

Un agradecimiento especial al servicio de bibliotecas de la Universidad de Valencia; en una materia con tan escasas referencias bibliográficas nacionales, aun así he podido disponer de los títulos clave que en el ámbito estadounidense han tratado la

justicia medioambiental. En tiempos de austeridad hay que romper una lanza por servicios públicos con una rentabilidad social altísima y que, en el presente, disfrutan de escaso reconocimiento público; Borges imaginó el paraíso como una biblioteca.

Por último, sin los múltiples recursos bibliográficos disponibles en internet o que he podido recibir mediante medios electrónicos esta tesis hubiese sido imposible; la red ha sido mi particular biblioteca de Babel. Aunque la justicia medioambiental acumula ya más de tres décadas de historia, sus documentos sólo han sido accesibles por vía electrónica desde hace poco más de diez años, lo que de alguna forma explica la escasa atención recibida en nuestro entorno. Por ello, un agradecimiento especial a todas aquellas personas, instituciones y organizaciones que desinteresadamente han puesto y siguen poniendo a disposición del público documentación en soporte electrónico y que están contribuyendo a que la reivindicación de una equitativa distribución de las cargas medioambientales se expanda por nuevos territorios.

Valencia, mayo de 2014.

ÍNDICE

	<u>página</u>
Agradecimientos.	1
INTRODUCCIÓN: CONTENIDOS Y METODOLOGÍA.	9
1. La nueva morfología los problemas ambientales.	11
2. Razones para una tesis sobre la justicia medioambiental.	15
3. Metodología.	17
4. Estructura de la tesis.	37
CAPÍTULO PRIMERO.- EL ECOLOGISMO Y LOS PROBLEMAS MEDIOAMBIENTALES.	42
1. Conceptos introductorios.	42
2. Origen y evolución del ecologismo.	47
a) Orígenes del ecologismo.	47
b) Las primeras preocupaciones por la defensa de la naturaleza en Europa.	50
c) El ecologismo contemporáneo.	56
d) El pacifismo antinuclear.	58
e) La Cumbre de Río y el Desarrollo Sostenible.	59
3. Ecologismo y medioambientalismo.	62
a) La formulación de una ciudadanía ecológica	63
b) Ciudadanía ecológica y justicia.	65
CAPÍTULO SEGUNDO.- LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL: CONCEPTO Y CARACTERES.	69
1. El concepto de justicia medioambiental.	69
2. Caracteres de la justicia medioambiental.	79
2.1. La Justicia Medioambiental es un concepto dual.	79
2.2 La justicia medioambiental es, esencialmente, antropocéntrica.	84

2.3	La difícil ubicación de la justicia medioambiental dentro de la tipología de los movimientos ecologistas.	87
2.4	El contenido de la justicia medioambiental: cargas y beneficios medioambientales.	93
2.5	El carácter multidimensional de la justicia medioambiental: justicia global y justicia local.	97
	a) La denuncia de las agresiones a activistas medioambientales.	104
	b) La denuncia de las injusticias transfronterizas.	106
2.6	La noción de justicia como núcleo de la justicia medioambiental.	108
3	Recapitulación y conclusión.	111

CAPÍTULO TERCERO.- ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL.		115
1.	Introducción.	115
2.	Antecedentes de la justicia medioambiental.	121
	a) Precedentes de la justicia medioambiental.	122
	b) Los estudios de salud ambiental de la década de 1970.	125
3.	Los incidentes de Warren County de 1982.	128
4.	Los primeros informes de la década de 1980.	135
	a) El informe sobre vertederos de residuos en Houston de 1983.	136
	b) El primer estudio oficial sobre justicia medioambiental en los Estados Unidos: el informe de la Oficina de Contabilidad de 1983.	139
	c) El informe de la United Church of Christ de 1987.	141
5.	La etapa de la articulación de la justicia medioambiental (1989-1994).	147
	a) Las movilizaciones sociales posteriores a Warren County.	148
	b) La organización del movimiento de la justicia medioambiental: la formación del grupo de Michigan y la aportación académica.	154
	c) La Cumbre de la Gente de Color y la Carta de Principios de 1991.	157
6.	La plasmación normativa de la justicia medioambiental: la Orden Ejecutiva 12898, de 11 de febrero de 1994.	160
	6.1. Precedentes de la Orden de 1994.	160
	6.2. La Orden Ejecutiva 12.898 sobre “Acciones Federales dirigidas a la Justicia Medioambiental para Poblaciones Minoritarias y de Bajos Ingresos y los documentos de acompañamiento	162
	a) El memorándum de entendimiento del Presidente.	163

b) La Declaración Anexa de la Administradora de la EPA.	165
c) Las actuaciones de la Fiscalía General.	167
c.1. Instrucciones de actuación sobre Justicia Medioambiental.	167
c.2. Estrategia de Justicia Medioambiental de la Fiscalía General.	170
d) Proceso de implementación de la Orden Ejecutiva 12.898.	170
7. La etapa de expansión de la justicia medioambiental.	174
Anexos al capítulo tercero.	
La Carta de principios de la justicia medioambiental.	183
Texto de la Orden Ejecutiva 12.898, sobre justicia medioambiental.	186

CAPÍTULO CUARTO.- EL MARCO DE LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL. 197

1. Razones para la formulación de un marco de justicia medioambiental.	197
2. La agenda de la justicia medioambiental.	206
a) Los temas de la agenda de la justicia medioambiental.	206
b) Raza, etnicidad y capacidad económica en la agenda de la justicia medioambiental.	215
c) Las relaciones entre la agenda del medioambientalismo y la agenda de la justicia medioambiental.	221
d) Las relaciones entre el movimiento antitóxicos y la justicia medioambiental.	226
3. La crítica a la justicia medioambiental.	238
a) La dinámica de mercado como causa de las desigualdades medioambientales.	239
b) Los estilos de vida como causa de las desigualdades medioambientales.	252
4. La medición de la justicia medioambiental.	256
a) El riesgo ambiental y el daño medioambiental como elementos de la medición de la justicia medioambiental.	259
b) La determinación del elemento subjetivo en las investigaciones sobre la justicia medioambiental: las personas y los grupos afectados.	272
c) El marco espacial de las investigaciones sobre justicia medioambiental: la delimitación geográfica del territorio de análisis.	277
d) Las mediciones de justicia medioambiental en España.	284
Anexo al capítulo cuarto: la medición de la justicia medioambiental según SCORECARD.	301

CAPÍTULO QUINTO.- LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.	315
1. Planteamiento general del tema.	315
2. La justicia medioambiental en la Constitución española.	326
a) La problemática constitucionalización de los derechos medioambientales.	326
b) El examen del artículo 45 de la Constitución.	306
c) La noción de “medio ambiente” en el artículo 45 de la Constitución.	331
d) La calificación del derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente como verdadero derecho subjetivo.	335
e) El derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente en su relación con la justicia medioambiental.	342
i. Consideraciones generales.	354
ii. Los deberes iusfundamentales de protección: su construcción doctrinal y jurisprudencial.	354
iii. La doctrina de los deberes de protección en su relación con el derecho el medio ambiente.	358
iv. La doctrina de los deberes de protección en su relación con la justicia medioambiental.	375
• Los riesgos susceptibles de protección	376
• Los aspectos procedimentales	381
f) Conclusiones.	386
3. Referencia a los informes del Defensor del Pueblo.	390
a) Las consideraciones ambientales en los informes anuales del Defensor del Pueblo.	392
b) Las consideraciones ambientales en el informe monográfico sobre la gestión de los residuos urbanos (2000).	395
c) Las consideraciones ambientales en el informe monográfico sobre contaminación acústica (2005).	397
d) Conclusiones.	403
4. Derecho europeo y justicia medioambiental.	405
a) Consideración general.	405
b) El principio de acceso en el ámbito de la Unión Europea.	411
i. La información.	414

ii. La participación.	417
iii. El acceso a la justicia.	417
c) La transposición del Convenio de Aarhus en el derecho español.	419
5. La justicia medioambiental en la legislación medioambiental española.	427
a) Las técnicas de control medioambiental en el derecho español.	430
b) La autorización ambiental integrada (AMI)	431
c) La evaluación de impacto ambiental.	437
i. Origen de la evaluación de impacto ambiental y su regulación en España.	437
ii. La problemática naturaleza jurídica de la evaluación del impacto.	440
iii. Evaluación de impacto ambiental y justicia medioambiental.	442
d) Consideraciones sobre la generalización de la evaluación de impacto.	450
i. La evaluación del impacto normativo en el ámbito de la salud	451
ii. La evaluación de impacto normativo en materia de género.	453
iii. La generalización de la evaluación del impacto en los procesos de elaboración normativa.	456
6. La justicia medioambiental en la legislación social autonómica.	459
a) El decreto de barrios de atención preferente de la Comunidad Valenciana de 1988.	461
b) La Llei de Barris de Cataluña de 2004.	464
c) La ley balear de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears de 2009.	474
d) Ley de actuación integral en zonas de atención especial de Extremadura de 2010.	477
e) Normativa autonómica sobre degradación urbana.	483
f) Balance global de la legislación autonómica sobre barrios.	484

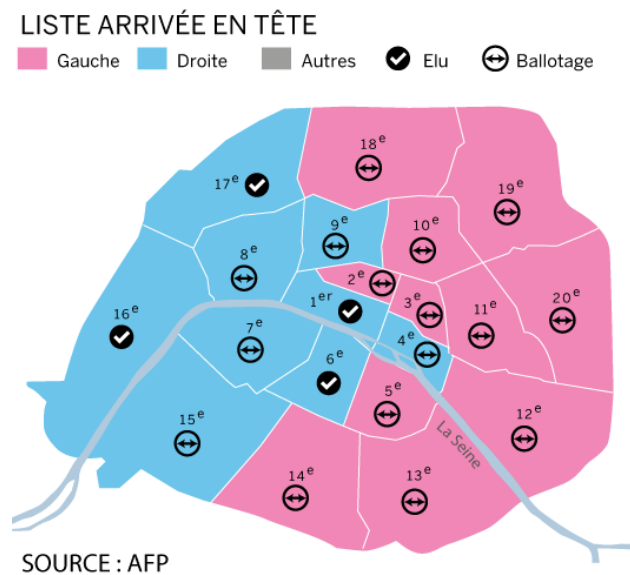
CAPÍTULO SEXTO. LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL EN EL JUICIO DE IGUALDAD. ANÁLISIS COMPARATIVO EN ESTADOS UNIDOS Y EN ESPAÑA. 489

1.-Justicia medioambiental y principio de igualdad en los Estados Unidos.	491
A) La justicia medioambiental a través de la <i>Equal Protection Clause</i> .	493
i) El escrutinio básico (<i>rational basis scrutiny</i>).	497

ii) El escrutinio estricto (<i>strict scrutiny</i>).	499
iii) El requisito de la intención discriminatoria (<i>discriminatory intent</i>).	500
iv) Los colectivos afectados.	503
v) La utilización de la 14ª enmienda en la justicia medioambiental.	505
B) La justicia medioambiental a través de la <i>Civil Rights Act de 1964</i> .	510
i) La arquitectura general del título sexto de la <i>Civil Rights Act</i>	510
ii) La doctrina de los impactos dispares discriminatorios (<i>discriminatory disparate impact</i>) y el título VII de la <i>Civil Rights Act de 1964</i> .	515
iii) Los elementos del <i>disparate impact</i> .	518
iv) La aplicación de la doctrina del impacto dispar al ámbito de la justicia medioambiental.	521
2.- Justicia medioambiental y principio de igualdad en España.	528
a) Igualdad formal y juicio de igualdad.	530
b) Los “rasgos sospechosos” en el juicio de igualdad en España.	539
c) Justicia medioambiental y discriminaciones indirectas.	553
CONCLUSIONES FINALES.	565
BIBLIOGRAFÍA.	577

INTRODUCCIÓN: CONTENIDOS Y ESTRUCTURA.

A la hora de cerrar esta tesis doctoral, en el mes de marzo de 2014 se han celebrado elecciones municipales en Francia; en la ilustración inferior figuran los resultados electorales de cada uno de los distritos de París. Estos resultados muestran, en color azul, las alcaldías de distrito ganadas por la derecha, y en color rojo las alcaldías ganadas por la izquierda. La ilustración es suficientemente elocuente: muestra a París como una gran manzana cortada en vertical en dos mitades: la mitad izquierda (occidental) es el París de la derecha política; la mitad derecha (oriental) es el París de la izquierda política.



No es difícil explicar, con la información censal en la mano, que en los barrios occidentales de París se concentran las clases medias y acomodadas, mientras que en los barrios orientales residen mayoritariamente la población trabajadora de baja cualificación y los grupos procedentes de la inmigración. Pero esta explicación es insuficiente: no parece razonable contentarse con la idea de que a mayor nivel de renta hay una predilección mayor por barrios más occidentales.

Sin embargo, cualquier parisino puede explicar bien las razones de esta dicotomía. París está ubicado a poco más de cien kilómetros del océano atlántico, lo que explica que los vientos que llegan a París son, generalmente, vientos oceánicos que proceden del oeste. Con la revolución industrial las fábricas, las nuevas industrias y, en general, las grandes fuentes de contaminación, se ubicaron en la parte oriental de la ciudad. Se conformaron así barrios residenciales, limpios y ventilados en la parte occidental y barrios mixtos, con alta presencia de inmisiones procedentes de la industria, en la parte oriental, mucho más degradada que la mitad occidental.

Puede pensarse que los residentes del París occidental disfrutaron (y disfrutaron) de mejores condiciones medioambientales que sus vecinos de la parte oriental. Se produce entonces la paradójica situación (común a gran número de ciudades occidentales) de que los barrios residenciales de la burguesía industrial están libres de presencia de fuentes contaminantes; mientras que estas fuentes se ubican en zonas residenciales en las que hay una alta población de familias de bajos ingresos o procedentes de la inmigración.

Generalmente para explicar esta situación ha bastado una explicación mecanicista despojada de juicios críticos: las posibilidades de trabajo y la vivienda barata han actuado como imanes para que la población más vulnerable habitase las zonas urbanas que padecían con mayor rigor las externalidades de la presencia industrial.

No obstante, desde finales del siglo XX ciertos movimientos sociales comienzan a reflexionar que esta situación difícilmente soportaría un test bajo criterios de justicia o de equidad. A ello coadyuva, además, que los progresos en la investigación demuestran que la incidencia de cierta clase de enfermedades (formas de cáncer, enfermedades respiratorias,...) está muy relacionada con las condiciones ambientales del lugar de residencia. Y, en tercer lugar, los colectivos perjudicados entienden que en el presente ni existen razones para que la situación se perpetúe (las zonas urbanas degradadas no tienen por qué seguir siendo imanes de instalaciones nocivas) ni pueden los poderes públicos abstenerse de aplicar medidas correctivas que tiendan a eliminar o minimizar el injusto reparto de las cargas medioambientales. Y este es, en esencia, el eje sobre el que se construye la presente tesis doctoral.

1. LA NUEVA MORFOLOGÍA DE LOS PROBLEMAS MEDIOAMBIENTALES.

La observación de la realidad nos muestra un cambio en la forma de presentación de los conflictos medioambientales del presente; los grandes movimientos medioambientales de conservación de la naturaleza, de preservación de ciertos espacios emblemáticos, de protección de la fauna o de la flora o las campañas de protesta contra el uso pacífico de la energía nuclear, por citar sólo algunos ejemplos, han cedido su espacio a otra manera de entender el medioambientalismo; un entendimiento más local, más anclado en las condiciones cotidianas de vida del ser humano; las ideas de *medio ambiente* y de *calidad de vida* se confunden y cruzan en un entramado de argumentos y motivaciones en los cuales lo medioambiental deviene en un concepto genérico en el que se dan cita una pluralidad de razones: las estrictamente encaminadas a la preservación de ecosistemas naturales, la salud pública, el derecho a la seguridad, la defensa frente a inmisiones molestas o lesivas,....

Con frecuencia los medios de comunicación se hacen eco de campañas nacidas desde la espontaneidad social para canalizar la oposición de un grupo de personas contra determinadas actividades, instalaciones, proyectos,...que se estiman perjudiciales por razones variadas. Unas veces se estima que se está lesionando el derecho a la seguridad (piénsese en el caso de la instalación de un centro penitenciario), el derecho a la salud (una antena de telefonía, un central eléctrica, una central nuclear,...), el derecho al descanso (apertura de una sala de fiestas, un recinto de conciertos,...),.... En otras ocasiones no hay una invocación de razones concretas ni pretensiones de defensa de bienes o intereses dignos de tutela jurídica, sino una simple oposición a un determinado proyecto o actividad. No obstante, un elemento en común en todos estos supuestos es, casi sin excepción, la invocación a un pretendido derecho al medio ambiente, que se convierte así en paraguas de las más variadas reivindicaciones sociales.

Esta transformación ha dado paso a lo que se concibe como un nuevo paradigma medioambiental, en una primera aproximación al cual resulta difícil incluso identificarlo propiamente con la noción de lo que, hasta hace pocos años, la conciencia social entendía como medio ambiente.

Si examinamos la nueva tipología del conflicto medioambiental, el primer rasgo llamativo es que se produce, preferentemente, en medio urbano. La defensa de los espacios naturales deja paso a reivindicaciones ubicadas en el entorno vital próximo de la mayoría de las personas; el medio ambiente acentúa su vertiente antropocéntrica y se refiere, cada vez con más intensidad, a los espacios donde los seres humanos desarrollan sus aspectos vitales básicos. La reivindicación, en el nuevo modelo de conflicto ambiental, se puede referir al derecho de acceso a un recurso medioambientalmente beneficioso (piénsese en la construcción de un parque público, la oposición al arranque de arbolado urbano, habilitar zonas de esparcimiento público,...), aunque el supuesto más común es la oposición a una actividad potencialmente dañosa o perjudicial: la instalación en la proximidad de una zona residencial de un vertedero, la ubicación de una autopista, la autorización de una actividad industrial contaminante,.....

Este nuevo modelo de conflicto, además, presenta un perfil singular en el elemento humano que lo conforma. De un lado, el liderazgo del conflicto ya no lo lleva una gran organización ecologista de ámbito internacional o nacional, sino que son pequeñas organizaciones, de base vecinal y cuyos fines no son estrictamente medioambientales; es más, en la mayor parte de las ocasiones su fin único y exclusivo es oponerse a la nueva actividad o instalación; tras la finalización del proceso (especialmente si ha sido con éxito) se disuelve la organización. De otro lado, los componentes de la organización y las personas que se adhieren a las protestas no son personas motivadas por un compromiso personal de defensa del medio natural, sino que se trata, básicamente, de una defensa de los intereses que directamente afectan a su esfera personal.

Podemos distinguir dos modelos de presentación de este conflicto. Hay, por un lado, un modelo no casualizado cuyos rasgos, básicamente, serían los de un movimiento de base local de oposición a algún tipo de actividad o instalación susceptible de generarles

riesgos o molestias. La oposición es incondicional, pura, abstracta, en el sentido de que no hay un cuestionamiento de alternativas, ni hay tampoco un proceso de reflexión sobre la necesidad de la misma. La naturaleza *inmisiva* de la actividad o instalación es suficiente para aglutinar una voluntad vecinal común de oposición; gráficamente se ha caracterizado este tipo de movilización como “no en mi patio”, o *nimby* (acrónimo inglés de *not in my backyard*); en cualquier ciudad española se están produciendo esta clase de movilizaciones y sus perfiles se pueden localizar frecuentemente en zonas urbanas habitadas por clases medias y en las cuales la capacidad de movilización de recursos es alta y, por ello, las posibilidades de éxito de estas campañas son grandes; las oportunidades de litigar, de acceder a medios de comunicación social o de ejercer acciones de presión sobre responsables políticos e instituciones públicas son factores que pueden contribuir a sus resultados finales. En este tipo de conflicto, es habitual invocar razones medioambientales, aun cuando sus elementos de conexión sean escasos y se vea más bien como un pretexto que proporciona cierta legitimidad a la oposición. En la ciudad de Valencia, la ubicación de un centro de discapacitados psíquicos movilizó la oposición de todo un barrio que, conforme la protesta evolucionó, escoró hacia razones medioambientales, justificando la protesta en el hecho de que iban a perder un pulmón del barrio, por más que se trata de una zona en la que no escasean los espacios verdes¹.

Junto al conflicto *nimby* hay otra presentación del conflicto medioambiental de base local o vecinal. En este caso, el elemento humano que articula la protesta es distinto. Los colectivos afectados forman parte de las bolsas de pobreza que recorre las grandes ciudades; la presencia de colectivos minoritarios o desfavorecidos en estos actos es alta, y sus posibilidades de éxito son, en general, escasas, ya que no hay disponibilidad de recursos para litigar, para organizarse o para ejercer presión en los despachos donde se adoptan las decisiones públicas; sobre este tipo de conflictos trata la presente tesis.

Efectivamente, en las últimas décadas del siglo XX comienza a tomarse conciencia de que las condiciones medioambientales en las que habita la población no están

¹ “Otra protesta vecinal contra la residencia de discapacitados moviliza a la policía”. *Las Provincias*, 27 de enero de 2006.

repartidas equitativamente. Por una parte los recursos del *bienestar ambiental* son disfrutados de manera preferente por ciertas partes de las ciudades sobre otras, y por ende un grupo de ciudadanos disfruta de estas ventajas frente al resto; de otra parte, las grandes instalaciones industriales molestas se encuentran próximas a zonas residenciales que están afectadas, en general, por otros procesos de degradación urbana y en las cuales habitan ciertos colectivos minoritarios o desfavorecidos (familias procedentes de la inmigración, personas y familias con rentas bajas, ancianos con escasa capacidad de cambio domiciliar,...).

Esta toma de conciencia adquiere cuerpo en territorio estadounidense, cuando los primeros estudios sobre el tema permiten comprobar, de manera empírica, que en muchas ciudades el mapa de distribución de riesgos medioambientales y el mapa de asentamiento de los grupos que integran la pobreza urbana coinciden en su totalidad; del mismo modo, el mapa de distribución de cierta clase de recursos urbanos (grandes zonas verdes, jardines públicos, zonas de esparcimiento, parques infantiles,...) es un negativo fotográfico del referido mapa de asentamiento. Comienza a afirmarse que la raza, el origen nacional o el nivel socioeconómico constituyen el mejor predictor de la futura ubicación en las ciudades industriales de un vertedero, una planta incineradora, una industria química,...

Se produce entonces un fenómeno sin precedentes: por una parte, las organizaciones de defensa de los derechos civiles, por vez primera, enfocan su punto de mira sobre los problemas medioambientales; por otro lado, las grandes organizaciones medioambientales, acusadas en los últimos años de haber sufrido un proceso de acomodación (*washingtonización* es la expresión que se acuña), comienzan a plantearse que las injusticias medioambientales deben entrar en su agenda, Y este proceso de confluencia de los derechos civiles con los medioambientales en los Estados Unidos se ha llamado “justicia medioambiental” (*environmental justice*), considerado como la más importante aportación y rentabilidad del medioambientalismo de las últimas décadas.

Se trata, además, de un proceso bifronte, en el sentido de que sus desarrollos se producen en los foros sociales y en los foros jurídicos. Desde la primera perspectiva, la

justicia medioambiental es, ante todo, un movimiento social que ha tenido su etapa de nacimiento, su etapa de desarrollo y, en el momento presente, está en fase de expansión por nuevos espacios (muy señaladamente, en suelo europeo). Desde la segunda perspectiva, la justicia medioambiental es un modo de resolver un conflicto de base jurídica, que concierne a cuestiones tan diversas como el alcance del principio de igualdad, las obligaciones iusfundamentales de protección medioambiental, la protección frente a inmisiones ambientales, la participación significativa en los procedimientos concernientes al medio ambiente,.....

2. RAZONES PARA UNA TESIS SOBRE LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL.

Las ciudades españolas se están transformando; los años de crecimiento económico intensivo de la pasada década supusieron la recepción de un contingente de personas extranjeras que fijó su residencia en España con un propósito de mejorar sus condiciones de vida, ya fuese huyendo de la pobreza, de la represión política o de ambas circunstancias. Su asentamiento, básicamente en las ciudades (donde mayores oportunidades de empleo tenían), ha generado un importante número de estudios concernientes a sus condiciones de vida y de residencia, sus procesos de integración en España, sus conflictos culturales, la formación de redes sociales,.... A nadie se le puede escapar que su presencia ha modelado la fisonomía de algunos de los barrios de las ciudades españolas, su presencia ha condicionado ciertos espacios de convivencia, ha significado impactos importantes sobre la gestión y prestación de algunos servicios públicos,....

La presencia de la inmigración, junto a las bolsas de pobreza urbana que siempre han existido, y una escasa (aunque importante) presencia de grupos minoritarios (el pueblo gitano), nos permiten también iniciar una reflexión sobre la justicia medioambiental. ¿Sabemos dónde y cómo viven estos grupos en nuestras ciudades? Algo comienza a saberse gracias a los estudios de los últimos años, pero si una cosa

parece clara es que la variable medioambiental no ha sido, hasta la fecha, objeto de atención en la investigación social.

Desde luego, hay que desterrar la ingenuidad de pensar que los diferentes grupos de población se reparten uniformemente o aleatoriamente en el territorio, en los barrios urbanos. El elitismo urbano, la gentrificación y la segregación urbana son fenómenos palmariamente presentes en las ciudades españolas, y posiblemente radicalizados tras la ola de inmigración de la pasada década y la crisis económica de la presente. Por lo tanto, interesa saber el grado de justicia o injusticia medioambiental de nuestras ciudades; es importante saber hasta qué punto los focos de contaminación están próximos a barrios habitados por grupos minoritarios o desfavorecidos; o saber si los indicadores de calidad de vida urbana están equitativamente repartidos entre los distintos grupos de población de cada ciudad.

Por encima de eso, como problema superestructural, estaría la cuestión de las discriminaciones que hasta ahora han tenido escaso impacto en nuestro entorno: la raza, los factores étnicos, el origen nacional, han tenido en general poca relevancia dentro de los estudios sobre igualdad en España, mucho más centrados en otros factores que, por peso histórico, han centrado más la atención de la investigación sociológica y jurídica (el factor de género, la edad, el uso de lenguas minoritarias,...). Estos nuevos rasgos de discriminación tienen, además, la singularidad de que es posible una proyección territorial de los mismos en los espacios urbanos y representan, así, los nuevos retos a la hora de articular políticas públicas que tengan como referente a las ciudades. De manera gráfica podría decirse que la justicia medioambiental focaliza una buena cantidad de los grandes retos de la sociedad española actual, y postula una nueva perspectiva a la hora de analizar problemas de reparto de bienes colectivos ligados al bienestar social.

Por último, los intentos de articular la justicia medioambiental como un componente de las políticas públicas traen consigo, además, un factor novedoso en el ordenamiento español, cual es la necesidad de valorar los impactos sociales derivados del ejercicio de actuaciones normativas o del ejercicio de potestades públicas. La evaluación de los impactos en España ha tenido una corta historia: inicialmente los estudios previos que

acompañaban a las normas se han limitado a los impactos presupuestarios. En los últimos años han aparecido los estudios sobre impacto ambiental, sobre impacto de género, sobre impacto de salud,... falta, sin embargo, una conciencia de que es necesario analizar el impacto social que se deriva del ejercicio de potestades públicas, y esa necesidad se pone de manifiesto claramente cuando se aborda un estudio de la justicia medioambiental.

La hipótesis de trabajo es, por tanto, doble. En primer lugar se parte de que la justicia medioambiental tiene campo propio en la realidad española actual; tanto los cambios producidos en la población española como los desarrollos urbanos de las últimas décadas originan situaciones de reparto desigual de las cargas medioambientales, así como de los recursos vinculados a la calidad de vida. En segundo lugar, entendemos que el ordenamiento jurídico español debe de contener instrumentos para afrontar situaciones de desigualdad ambiental o, al menos, para proteger a las personas que sean sometidas a una discriminación prohibida por la ley y que tenga su reflejo en la esfera medioambiental; hay, así, una tarea de búsqueda de enunciados jurídicos expresos o implícitos que den respuesta a estas situaciones. Y, en definitiva, ambos propósitos se pueden refundir en un objetivo único de tesis: constatar la existencia de la *discriminación medioambiental* en la realidad social y jurídica española y postular la necesidad de introducir este concepto en ambos ámbitos.

3. METODOLOGÍA.

La tesis tiene como punto de partida el concepto de “justicia medioambiental” y, a partir del mismo, se despliega en tres direcciones distintas: la jurídica, la geográfica y la sociológica. Es, desde luego, una tesis principalmente jurídica, pues su objetivo final es descifrar si dentro del ordenamiento jurídico español existe espacio para la justicia medioambiental; y, evidentemente, se intenta no solo descubrir, sino además definir y caracterizar ese espacio. La tesis tiene, además, un componente de ciencia política importante, pues la justicia medioambiental nació casi simultáneamente como estrategia

jurídica y como movimiento social. En los Estados Unidos se denominan organizaciones de justicia medioambiental aquellos grupos cuya actividad está dirigida principalmente a reclamar que las cargas medioambientales no recaigan desproporcionadamente sobre los grupos minoritarios. Parten, así, de la idea de que los efectos negativos sobre el medio ambiente se producen de manera especial en los lugares en los cuales habitan los grupos sociales subordinados, y aparece aquí el tercer pilar de esta tesis, que es la determinación geográfica del *dónde* y *cómo* se localizan las actividades molestas y con potenciales efectos nocivos sobre la salud de las personas.

a) El análisis jurídico.

El primer análisis de la tesis (aunque el último en orden de presentación) es el jurídico. En el curso de la exposición se va a hacer un acotamiento de las parcelas en las que es posible encontrar enunciados jurídicos explícitos de justicia medioambiental y, en ausencia de los mismos, profundizar la búsqueda de los contenidos que implícita o analógicamente pudieran recoger este principio.

En el lenguaje jurídico español, referirse a justicia medioambiental es, principalmente, una cuestión procesal concerniente a la mayor o menor amplitud con la que se regule la legitimación para ejercer acciones procesales o administrativas en materia medioambiental (el Convenio de Aarhus, objeto de estudio en el capítulo quinto, es representativo de esta idea). Sin duda, como se verá a lo largo de la tesis, el principio de participación (del que es concreción la amplia legitimación medioambiental) es uno de los dos elementos que componen la justicia medioambiental (*trato justo y participación significativa*) tal como la define la Agencia de Protección Medioambiental estadounidense (véase el capítulo segundo de esta tesis). Pero no es menos cierto que una dimensión sustantiva, la que se refiere al trato justo en el reparto de las cargas medioambientales, constituye precisamente la columna vertebral de la justicia medioambiental.

En el análisis jurídico que se aborda en la tesis hay, en primer término, un intento de interpretación jurídica conforme al canon de la *realidad social del tiempo en que haya que aplicar las leyes*, según la regla general del Código Civil español. El operador jurídico no puede permanecer de espaldas a nuestra realidad actual, no puede desconocer ni las grandes bolsas de pobreza urbana que existen en no pocas ciudades españolas (agravadas por una crisis en la que se sitúa en un papel principal la vivienda como objeto especulativo: lo atestiguan los abusos hipotecarios, las plataformas antidesahucios,...) ni la persistencia de una corriente migratoria que ha insertado en el seno de la sociedad española una pluralidad de colectivos que responden a patrones culturales y de convivencia muy diversos.

La actividad hermenéutica que se desarrolla en la tesis parte de esta realidad e intenta encontrar pautas jurídicas, un modelo normativo, que dé respuesta a un problema de comprensión aparentemente muy sencilla: que una parte de la población española (en rigor, una minoría de la sociedad española) puede estar padeciendo las externalidades medioambientales de nuestro modo de vida; lo que resulta, al final, en una idea simple: que las fuentes de contaminación las llevamos allá donde residen quienes no tienen capacidades, recursos o alternativas para oponerse o evitar esta situación.

¿Existe, entonces, un modelo jurídico de justicia medioambiental en nuestro ordenamiento? La respuesta, paradójicamente, debe preceder a la interpretación: *tiene que haberlo*. Bobbio formuló la distinción entre *teoría* (exposición de una actividad puramente cognoscitiva del hombre frente a la realidad) e *ideología* (expresión de una actitud valorativa que la persona adopta frente a la realidad, formada por un conjunto de juicios de valor fundado en el sistema de valores de quien los formula y con pretensión de influir sobre tal realidad)². Desde una perspectiva de ideología, el sistema constitucional español formula un derecho fundamental a disfrutar de un medio ambiente adecuado, y la prohibición de discriminación basada en el uso ilegítimo de rasgos diferenciales. Consecuentemente, es fácil formular la conclusión de que el

² BOBBIO, Norberto. *El positivismo jurídico*. Madrid: Debate, 1993. p. 227.

derecho español debe prohibir las discriminaciones medioambientales, y ello con independencia de que en nuestra realidad actual se produzcan o no las mismas.

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que el objetivo de esta tesis es una interpretación ideológica del derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas, tal y como está formulado en el artículo 45 de la Constitución, con el explícito propósito de recoger la idea de la discriminación medioambiental dentro de nuestro sistema jurídico. En el vértice de la tesis se sitúa, por tanto, la categoría de los derechos sociales. Ello explica que, en el estudio de la justicia medioambiental, dos elementos tengan una especial relevancia: el estudio constitucional y la interpretación jurisprudencial.

La perspectiva constitucional es crucial en este tema si se enfoca la justicia medioambiental como el punto de intersección del derecho al medio ambiente con el principio de igualdad. Gráficamente se ha descrito en los Estados Unidos la justicia medioambiental como el lugar en el que el movimiento ecologista y el de los derechos civiles unen sus esfuerzos en un propósito común.

En esta perspectiva constitucional, los estudios especialmente extensos de los artículos 14 y 45 de la Constitución española contenidos en esta tesis se han intentado enfocar específicamente en clave de justicia medioambiental; no obstante, la metodología de estudio no ha sido la misma. En el caso del principio de igualdad, hay que entender que éste constituye actualmente el campo de las batallas legales sobre justicia medioambiental en los Estados Unidos, de manera que ha sido necesaria una investigación extensa sobre los pronunciamientos más relevantes en esta materia de los tribunales americanos, con especial énfasis en las resoluciones del Tribunal Supremo. En el mismo capítulo se ha abordado la cuestión en España, y de nuevo la investigación ha ido esencialmente jurisprudencial, al ser el juicio de igualdad una creación de nuestro Tribunal Constitucional; a partir de su doctrina legal, se ha ido reconstruyendo un hipotético juicio de igualdad sobre las discriminaciones medioambientales con la finalidad de encontrar una posible ubicación de la justicia medioambiental dentro del artículo 14 del texto constitucional.

En el caso del artículo 45, cuando se ha realizado el estudio del derecho fundamental a un medio ambiente adecuado, la metodología ha sido distinta. Ante todo, porque un derecho tal no existe en la realidad constitucional estadounidense, de manera que el análisis de ese concreto ámbito era improcedente. Aquí era necesario poner el punto de mira en la construcción de un deber iusfundamental de protección en materia medioambiental, recepcionado en la jurisprudencia española merced a la doctrina previa del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de manera que la jurisprudencia de Estrasburgo ha constituido campo privilegiado del estudio de este apartado.

El estudio constitucional, con la metodología descrita, ha constituido la arquitectura dentro de la cual se ha abordado el examen del resto del ordenamiento jurídico español. Se ha intentado plasmar el principio de interpretación conforme a la Constitución durante el estudio de cada parcela jurídica abordada en el capítulo quinto de esta tesis, guiado por la idea de que los artículos 14 y 45 de la Constitución deben llevar, necesariamente, a la recepción del entramado jurídico doctrinal que constituye la justicia medioambiental, so pena de aceptar que la discriminación ambiental carecería de sanción jurídica en España. Y con este criterio hermenéutico se ha operado; al modo que ha marcado nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia de 27 de octubre de 2005 (num. 273): primero, la norma debe ser preservada cuando admita una interpretación conforme a los preceptos constitucionales; segundo, esta técnica no permite ignorar los enunciados legales meridianos, de manera que no es posible reconstruir normas no explicitadas en su texto para obtener su acomodo a los principios constitucionales; y, por último, se deberá rechazar cualquier interpretación que incurra en un criterio hermenéutico *contra legem*.

En el derecho fundamental al medio ambiente concurre una doble dificultad: su propia historia y su adscripción a los derechos sociales. La dimensión histórica del derecho hay que situarla, primero, en la misma génesis de la preocupación medioambiental, y segundo en la dimensión histórica de su constitucionalización. Ni los padres fundadores del medioambientalismo ni los redactores de las primeras formulaciones constitucionales de este derecho pensaron relacionarlo con los problemas de la calidad de vida urbana (ruido, humo, vertidos,.....). Es necesario indagar en las

raíces del medioambientalismo para explicar la transición desde la preocupación inicial por la conservación de los espacios naturales del movimiento romántico, pasando por la proclamación constitucional del medio ambiente en el contexto del miedo nuclear y de los múltiples riesgos de catástrofe medioambiental del último tercio del siglo XX, para recalcar, finalmente, en el derecho de disfrute de las comunidades que han quedado marginadas de los procesos de mejora de las condiciones de vida (el medioambientalismo de los pobres). Se ha optado, así, por comenzar la tesis con una explicación del movimiento medioambiental que explique, en clave histórica, este tránsito que se describe como cambio de paradigma: el paso desde la defensa de los ecosistemas naturales hasta la calidad de vida de los lugares donde se desarrolla la convivencia social cotidiana.

El derecho fundamental al medio ambiente está, como hemos dicho, constreñido por un segundo elemento: su catalogación como derecho social. En este punto, en la tesis ha sido necesario adscribirse a una interpretación defensiva de su naturaleza de verdaderos derechos. Señaló Peces-Barba³ que sin ambages los derechos sociales deben ser considerados plenamente derechos humanos, porque cumplen una función ética en la esfera pública, consistente en que todas las personas puedan alcanzar el máximo nivel de humanización posible en cada momento histórico; siendo medios para que la organización social y política posibilite el desarrollo máximo de las dimensiones que configuran la dignidad humana; cada grupo o categoría de derechos cumple esta tarea de forma acorde con sus características y no existe razón para negarle juridicidad a ninguna categoría de ellos, si se sitúan en el objetivo último y común a todos .

En un ámbito como el de la justicia medioambiental va a aparecer reiteradamente la crítica que, desde posiciones liberales, se formula contra los derechos sociales: no ser sino subterfugios para justificar obligaciones tributarias que se imponen sobre ciertos miembros de una comunidad con el objeto de financiar servicios públicos que, por su propia esencia, deberían ser de aportación voluntaria, ya que en otro caso se instaura

³ PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio: *Derechos sociales y positivismo jurídico*. Madrid: Dykinson, Madrid, 1999.p .61.

una suerte de “caridad obligatoria”, desapareciendo los actos de benevolencia que tienen por objeto la ayuda de las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema⁴; desde la perspectiva liberal, el único mecanismo que existe para promover el bienestar de una comunidad es el mercado⁵.

Esta tensión entre las dinámicas de mercado y el reconocimiento de un derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado va a estar presente en toda la exposición de la justicia medioambiental. La idea de justicia medioambiental viene a trastocar la unidimensionalidad con que se había contemplado el derecho al medio ambiente en el constitucionalismo actual. Por una parte, su adscripción a la llamada tercera generación de derechos fundamentales (los derechos solidaridad) permitía pasar de puntillas sobre los contenidos defensivo o prestacional de este derecho; ahora bien, cuando se relaciona el derecho al medio ambiente con la justa distribución de las cargas medioambientales, es posible entonces analizar este derecho desde la sistemática propuesta por Alexy⁶ de distinguir una dimensión defensiva, que estaría relacionada con la preservación de unas condiciones de vida dignas (vida, salud e integridad física como bienes jurídicos fundamentales) y una dimensión prestacional, conformada por la procura del mínimo de subsistencia para disfrutar de unas condiciones de vida dignas⁷. La justicia medioambiental supone, por ello, una revisión del contenido axiológico del derecho al medio ambiente, que abandona el ámbito de los valores postmateriales⁸ y se centra en los valores estrictamente ligados al Estado social y democrático de derecho: la justicia, la igualdad y el pluralismo político. En definitiva, abordar un estudio de la justicia medioambiental supone una revisión de la metodología con la que el jurista se aproxima, normalmente, a la cuestión medioambiental, pues ya no se tratará de establecer una regulación dirigida a proteger cierta categoría de bienes colectivos (lo que explica la preponderancia del derecho administrativo en este campo), sino que surgen desafíos

⁴ KELLEY, David: *A life of One's Own*. Washington DC: Cato Institute, 1998. p. 24.

⁵ DIETERLEN, Paulette. *La pobreza: un estudio filosófico*. México DF: F.C.E., 2003. pp 98 y 99

⁶ ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p. 189.

⁷ JIMENA QUESADA, Luis. *La Europa Social y Democrática de Derecho*. Madrid: Dykinson, 1997. pp. 277-278.

⁸ INGLEHART, Ronald. *El cambio cultural en las sociedades avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991.

relativos a la defensa de ámbitos de la personalidad y exigencias de justa distribución de cargas sociales que hasta el momento eran desconocidos desde el estudio del derecho medioambiental.

El sentido común dice que tiene que existir una respuesta jurídica ante los problemas que plantea la justicia medioambiental, y por ello la tesis intenta encontrar esa respuesta jurídica; esta búsqueda se erige, así, en la razón principal de la tesis. Sin embargo, será legítimo preguntarse: ¿existe de verdad este problema? Es decir, ¿es cierto que las cargas medioambientales están desigualmente repartidas? Y, si es así, ¿siguen un patrón discriminatorio basado en rasgos odiosos como la raza, la pobreza, el origen nacional, la pertenencia a una minoría étnica,...?. Como razonablemente parece que esta es una cuestión previa, se ha intentado dar una respuesta al diagnóstico de la desigualdad medioambiental (punto de partida del movimiento de la justicia medioambiental) antes de abordar el análisis jurídico; y por ello el análisis desde la ciencia política y desde la geografía de las desigualdades precede al estudio propiamente jurídico del tema.

b) El análisis desde la ciencia política.

La justicia medioambiental, además de constituir un principio de orden jurídico cuyos desarrollos pueden hallarse en el derecho positivo, en la interpretación jurisprudencial y en la aportación doctrinal, tiene una segunda dimensión como movimiento social dirigido a provocar que la lucha contra las desigualdades medioambientales cristalice en un cambio de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, puede enmarcarse la justicia medioambiental dentro de los llamados *nuevos movimientos sociales*.

La aparición de los nuevos movimientos sociales designa formas de movilización que emergen desde finales de los años 60 del siglo XX, luego transformadas en un modelo teórico que suscita nuevas reflexiones sobre los movimientos sociales y aporta un análisis nuevo de los mismos en el contexto de la sociedad postindustrial; el

paradigma de los nuevos movimientos sociales tiene, además, la particularidad de desarrollarse principalmente en suelo europeo, merced a los trabajos de Touraine⁹ en Francia, de Melluci¹⁰ en Italia, de Offe¹¹ en Alemania y de Klandermans¹² en Holanda. En Estados Unidos, sin embargo, el estudio de estas nuevas formas de acción social se desarrolla desde el paradigma teórico de la *movilización de los recursos*, fuertemente influido por el contexto político e histórico en el que se formula (primeras protestas ecologistas, movilizaciones feministas, agitaciones en los campus,...) que, utilizando variables como la organización, los recursos, las estrategias y las oportunidades, intenta explicar el modo, el *cómo* de las movilizaciones sociales¹³. Desde esta teoría, un movimiento social se conceptúa como un conjunto de opiniones y creencias de un grupo de personas que representa prioridades para producir el cambio de algunos de los elementos de la estructura social o sobre la distribución de los beneficios y ventajas dentro de una sociedad¹⁴.

Se deben situar los nuevos movimientos sociales en el contexto de deslegitimación de las formas tradicionales de participación política y del surgimiento de movimientos que desbordan la capacidad explicativa de las tradiciones analíticas prevalentes en Europa y América¹⁵ y, en contraposición a los movimientos obreros tradicionales, representan una singularización en tres ámbitos: el contexto social desde el que surgen (en el contexto de la sociedad postindustrial y el desarrollo del Estado de bienestar), su base social (ya no se trata de la clase obrera, sino que se incorporan las clases medias e incluso llega a postularse la desaparición de la misma idea de *clase*) y los objetivos

⁹ TOURAINE, Alain. *La sociedad posindustrial*. Barcelona: Ariel, 1973. *El postsocialismo; los cambios de la izquierda más allá del socialismo*. Madrid: Planeta, 1982. *Movimientos sociales de hoy*. Barcelona: Hacer, 1990.

¹⁰ MELLUCI, Alberto. *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Londres: Hutchinson Radius, 1989. *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press, 1996.

¹¹ OFFE, Claus. *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid: Fundación Sistemas, 1992.

¹² KLANDERMANS, Bert. *The Social Psychology of Protest*. Hoboken (NJ): Wiley, 1997.

¹³ TARROW, Sidney. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza, 2012.

¹⁴ MCCARTHY, John D. y ZALD, Mayer N., "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory", en: *American Journal of Sociology*, USA, Volumen 82 (6). 1977. p. 1217.

¹⁵ JOHNSTON, Hank, LARAÑA, Enrique y GUSFIELD, Joseph. "Identidades, ideologías y vida cotidiana en los nuevos movimiento sociales", en: LARAÑA, Enrique y GURSFIELD, Joseph (eds.), *Los Nuevos Movimientos Sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: CIS, 1994. p. 3.

perseguidos. Desde la perspectiva de sus objetivos, los nuevos movimientos sociales se caracterizarían como movimientos generadores de nuevas identidades y de nuevos estilos de vida (Touraine, Melluci), y será en torno a esas identidades compartidas donde se van a aglutinar los conflictos sociales o culturales¹⁶.

En el capitalismo informacional los conflictos no son luchas por la propiedad material (medios de producción, capital, tecnología, recursos materiales) como podría sugerir un análisis marxista tradicional, sino que los nuevos conflictos son, ante todo, sobre bienes simbólicos o inmateriales, sobre valores y sobre identidades. Klaus Eder¹⁷ sugiere que los nuevos movimientos sociales son luchas por el control de los medios de producción de identidades y sobre los medios de expresión cultural, de ahí que la protesta se dirija contra la exclusión de los procesos de construcción de identidades y la lucha por el control de la identidad como bien simbólico portador de valores identitarios (comunidad, calidad de vida,...). Los nuevos movimientos sociales construyen estrategias de acción que, generalmente, se desarrollan al margen de los canales tradicionales de la participación política, evitan organizaciones burocráticas o centralizadas y optan por la movilización de la opinión pública y la construcción de representaciones simbólicas comunes. Como explica Melluci, desde los años 80 del siglo XX se produce un desplazamiento del campo de acción de la movilización social, que pasa desde la política (punto de convergencia de los movimientos tradicionales de oposición) hasta el ámbito cultural, entendido como la dimensión en la cual los actores sociales construyen los significados mediante los cuales intervienen en las relaciones sociales¹⁸.

Castells ha propuesto tres modelos de construcción de la identidad social basados en el criterio de las relaciones de poder: la *identidad legitimadora*, creada por las instituciones dominantes de una sociedad y que tiene por misión extender y racionalizar la dominación sobre los actores sociales; la *identidad de resistencia* construida por los

¹⁶ DIANI, Mario. "The concept of Social Movement" en: *Sociological R-view*, volumen 40 (1). 1992. pp. 1-25.

¹⁷ EDER, Klaus. *New Politics of Class: Social Movements and Cultural Dynamics in Advanced Societies*. London: SAGE, 1993.

¹⁸ MELLUCI, Alberto. "The Symbolic Challenge of Contemporary Movements", en: *Social Research*, Vol. 52 (4). 1985. p. 789.

actores sociales que ocupan posiciones subordinadas y que se dirige a la creación de zonas de resistencia (trincheras) basadas en la defensa de principios distintos de los dominantes en las instituciones sociales; y la *identidad proyecto*, en la que los actores construyen una nueva identidad que redefine su posición en la sociedad, provocando una transformación de la sociedad misma¹⁹. De ahí que puedan distinguirse, desde el reto que suponen las identidades, movimientos sociales *proactivos*, que afirman una identidad que aspira a la transformación de los valores sociales, y los movimientos *reactivos*, anclados en sus trincheras en nombre de una religión o una identidad nacional o étnica. Tanto el ecologismo como los movimientos de emancipación (derechos civiles, feminismo) son movimientos proactivos que provocan una mutación sustancial de los valores sociales imperantes en un tiempo y lugar. La aspiración de la justicia medioambiental es, también, provocar una transformación en el modo en el que percibimos y conceptuamos el medio ambiente; y es, por ello, un movimiento proactivo. Ello se va a comprobar a lo largo de la tesis, pues se va a insistir en el modo en que la justicia medioambiental (no exclusivamente, pero sí principalmente) introduce un nuevo paradigma medioambiental, una nueva concepción del medio ambiente que se va a relacionar con los entornos de vida cotidianos y, en consecuencia, es comprensible concebir desde este paradigma conceptos como la discriminación ambiental o el injusto reparto de cargas y beneficios medioambientales (difícilmente aprehensibles desde un paradigma medioambiental clásico que lo relaciona con valores postmateriales: disfrute de la naturaleza, goce de los sentidos o, incluso en un sentido menos hedonista, supervivencia de la raza humana, preservación de la biodiversidad,...).

Resulta especialmente útil a la hora de conceptuar la justicia medioambiental el recurso a la categoría de *movimientos sociales urbanos* (MSU) expresada por Castells en su obra *La cuestión urbana* (1977) y, sobre todo, en *La ciudad y las masas*, donde las conceptúa como “*acciones colectivas conscientemente determinadas a transformar los intereses y valores sociales de una ciudad históricamente determinada*”²⁰. La visión de Castells, con un marcado ascendente marxista, organiza los movimientos urbanos en

¹⁹ CASTELLS, Manuel. *La era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Volumen 2 – El Poder de la Identidad*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

²⁰ CASTELLS, Manuel. *La ciudad y las masas*. Madrid: Alianza, 1986. p. 20.

torno a la idea de valor de uso de la ciudad, frente al valor de cambio prevalente en una concepción mercantilista de lo urbano; la articulación de este valor de uso comprende la provisión de bienes públicos como la vivienda, los espacios verdes y los equipamientos para la mejora de la vida urbana, elementos éstos que reiteradamente van a aparecer en la concepción de la justicia medioambiental a lo largo del capítulo segundo de la tesis. Para Castells lo urbano es un objeto ideológico y bajo la denominación de cultura urbana late una difusión del sistema de valores, actitudes y comportamientos, descifrando una ideología que capta los modos y las formas de la organización social e implica el tránsito decisivo desde una forma comunitaria (cultura rural) a otra asociativa, propia de lo urbano que, además (y en esto se distanciaría del marxismo clásico) se convierte en agente de transformación social²¹.

Partiendo de las aportaciones de Castells, Tonkiss²² ha desarrollado el concepto de movimientos sociales urbanos, focalizado en la idea de "politización del espacio urbano" en términos de titularidad, uso, acceso y significado, lo que se concreta en dos aspectos: situar el propio espacio urbano como el campo de la confrontación política y la utilización del espacio urbano como recurso para la movilización política.

Martí y Bonet²³ han propuesto una tipología de los movimientos urbanos construida sobre el criterio de la movilización y las transformaciones urbanas relacionadas, y distinguen (1) los relativos a la provisión y el acceso a la vivienda; (2) los relacionados con la provisión de equipamientos y servicios urbanos; (3) los relacionados con la defensa de la comunidad; (4) los relativos a la confrontación relacionada con las nuevas políticas de desarrollo urbano a partir de grandes eventos (olimpiadas, expos, etc.); (5) las asociaciones y grupos que gestionan servicios y programas comunitarios (caso del movimiento vecinal español desde los años 70); y (6) los nuevos movimientos de los excluidos, como los sin techo o los inmigrantes.

²¹ CASTELLS, *op. cit.* p. 400.

²² TONKISS, Frank. *Space, the city and social theory. Social relations and urban forms.* Cambridge: Polity Press, 2005. pp. 59-ss.

²³ MARTÍ i COSTA, Marc, y BONET i MARTÍ, Joan. "Los movimientos urbanos: de la identidad a la glocalidad", en: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.* Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (121). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-121.htm>> (última visita: 3 de marzo de 2014).

La tipología propuesta es interesante desde la perspectiva del encuadramiento de las organizaciones de justicia medioambiental; su encuadramiento inicial, de modo intuitivo, se produciría en el tercer grupo, el de los relacionados con la defensa de la comunidad, aunque la caracterización del grupo es, según estos autores, marcadamente *nimbysta*, pues en él incluyen aquellos movimientos ciudadanos que se organizan localmente para proteger a la comunidad en contra de determinadas amenazas físicas (tráfico excesivo, ubicación de equipamientos no deseados, demoliciones y programas de renovación urbana...) o amenazas socialmente percibidas (llegada de "familias problemáticas", minorías étnicas...) que se consideran un peligro o una molestia para los habitantes en su territorio de referencia.

La justicia medioambiental muestra, en este sentido, las insuficiencias de las caracterizaciones vigentes y pone de manifiesto su singularidad. Las conexiones con el sexto grupo, el de los colectivos excluidos (especialmente el de los inmigrantes) son patentes, e incluso pueden encontrarse puntos de intersección de la justicia medioambiental con las grandes operaciones de transformación urbana relacionadas con la celebración de eventos singulares (grupo cuarto) o incluso desvinculadas de tales eventos. ¿Las transformaciones operadas en algunas ciudades al hilo de juegos olímpicos, mundiales de fútbol, competiciones automovilísticas o náuticas, exposiciones universales,... no admitirían una lectura en clave de justicia medioambiental? ¿Proyectos urbanos como el acceso al mar de una parte del entramado urbano de Valencia a costa del barrio de El Cabanyal no pueden ser entendibles como injusticias ambientales? La respuesta a estas cuestiones tiene que ser, evidentemente, afirmativa, mas no en el sentido de postular una perspectiva holística de lo ambiental, sino reconociendo que el valor de uso de las ciudades está desigualmente repartido.

Desde la perspectiva metodológica aparece entonces la cuestión de la incorporación de la justicia medioambiental a la agenda política y el proceso de formulación que acabará en su cristalización como política pública (de momento, exclusivamente en el ámbito de los Estados Unidos).

La justicia medioambiental se sitúa en el centro de un debate fundamental de las políticas públicas: el concerniente a la legitimidad de la intervención pública, que refleja las posiciones antagónicas entre quienes creen que la sociedad dejada a su libre albedrío resuelve de manera más idónea los problemas sociales, frente a quienes defienden la función de garantía de los derechos y libertades y la remoción de obstáculos como función esencialmente pública, principio que no puede quedar desvirtuado por las imperfecciones o defectos que puedan derivarse de las rutinas burocráticas o de la organización de lo público.²⁴

Como ha señalado Majone²⁵, si se tienen en cuenta los factores distorsionadores del modelo democrático (como el juego de poderes e influencias, la desigual distribución del conocimiento o el bajo nivel de participación ciudadana) se puede comprender la importancia que adquieren el debate y la persuasión como elementos esenciales para que una propuesta política se clarifique y sea capaz de aglutinar adhesiones en torno a ella. La argumentación y la capacidad de persuasión son piezas clave para la movilización del conocimiento, la experiencia y el interés de las personas, permiten que la atención se centre en un campo acotado de debate y facilitan que el participante ajuste su visión de la realidad y su priorización de valores, razón por la cual el debate democrático produce resultados más profundos y duraderos que los métodos autoritarios o tecnocráticos. Sucede, sin embargo, que en ciertos ámbitos el debate está minuciosamente institucionalizado en las modernas democracias a través de códigos parlamentarios, electorales, prácticas administrativas,... pero cuando se trata de nuevos foros de debate (paradigma de los cuales es el debate medioambiental) esa institucionalización está ausente. La razón principal es su caracterización bajo lo que Alvin Weinberg ha llamado "materias transc científicas", esto es, cuestiones que son tratadas bajo el lenguaje de la ciencia pero para las que la ciencia no tiene (aún) respuesta²⁶. Arthur Kantrowitz abrió en 1967 un debate sobre la posibilidad de institucionalizar el debate político científico en una jurisdicción especializada formada

²⁴ SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP, 1989.

²⁵ MAJONE, Giandomenico. *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. Chelsea (Michigan): Yale University Press, 1989. pp. 2-5.

²⁶ WEINBERG, Alvin. "Science and Trans-science", en: *Minerva*, num. 10 (2). 1972. pp. 209-ss.

no por jueces, sino por científicos, destinada a dirimir estas disputas²⁷; la propuesta, aunque no exenta de críticas de autoritarismo, tuvo largo recorrido, llegando a la Casa Blanca y promoviendo la creación, en 1976, de un grupo de trabajo que, finalmente, no pudo consensuar un proyecto²⁸.

La traslación del razonamiento científico al lenguaje jurídico siempre ha sido difícil, y la conversión en los Estados Unidos de los tribunales en “porteros” (*gatekeepers*) de la evidencia científica, según la jurisprudencia *Daubert* (1993) plantea la irresoluble cuestión de cómo convertir la verdad científica en verdad jurídica²⁹. Esta es una cuestión que, como se verá a lo largo de la tesis, impregna cada etapa de la historia de la justicia medioambiental y es responsable, en buena medida, del fracaso de las acciones judiciales ejercitadas en esta materia ante los tribunales americanos.

No es intención de esta tesis profundizar en cómo se podrían articular el debate científico, el jurídico y el político; el interés, en este momento, ha sido el de señalar un punto de primera importancia metodológica para la comprensión de esta tesis doctoral. Persuasión política, verdad científica y declaración jurídica (piénsese en el efecto de la “cosa juzgada” del derecho español) van a presentar contradicciones y puntos de fricción difícilmente evitables, pero constituyen tres pilares imprescindibles a la hora de intentar un entendimiento global de la justicia medioambiental.

Por ello, y de nuevo ubicados en estricta ciencia política, se entenderá que punto crucial en el estudio de la justicia medioambiental es la percepción de las desigualdades ambientales como problema real; y, en este punto, el *análisis de marcos* adquiere una importancia crucial. Como ya se verá a lo largo del desarrollo histórico de la justicia medioambiental, no faltan autores que entienden que las discriminaciones ambientales han existido siempre (véase el capítulo tercero de la tesis) y fue necesario que se

²⁷ KANTROWITZ, Arthur. "Proposal for an Institution for Scientific Judgment", en: *Science*, num. 156. 1967. pp. 763–764.

²⁸ JURIS, Andrew S. "Science Court: Past Proposals, Current Considerations, and a Suggested Structure", en: *Virginia Journal of Law and Technology*, volumen 15 (1). 2010. pp. 2-ss. Disponible internet en: <<http://www.vjolt.net/vol15/issue1/v15i1_1%20-%20jurs.pdf>> (última consulta: 2 de abril de 2014).

²⁹ BEECHER – MONAS, Erica. “Blinded by Science: How Judges Avoid the Science in Scientific Evidence”, en: *Temple Law Review*, num. 71. 1998. pp. 80-81.

produjese la movilización social contra ciertas instalaciones industriales (los sucesos de Warren County de 1982) para que se visualizase como problema la desproporción existente en el reparto de las cargas medioambientales; estos acontecimientos constituyeron una “*ventana de oportunidad*”, en el sentido de que sirvieron para atraer la atención sobre un problema y permitieron a las organizaciones involucradas exponer su punto de vista y sensibilizar a la opinión pública³⁰ desde el prisma de la justicia medioambiental. Por el contrario, hay voces críticas que entienden que detrás de la construcción conceptual de la justicia medioambiental late un ingenioso artificio que sirve de subterfugio para usurpar derechos de propiedad y que, en todo caso, generará políticas públicas caras e ineficaces, ya que las propias dinámicas del mercado laboral e inmobiliario acabarán irremediablemente situando a los grupos minoritarios y a las rentas bajas en los lugares donde se den los mayores niveles de degradación urbana (vivienda barata, oportunidades de empleo,....).

La necesidad de que se entienda la discriminación ambiental como algo más que un *mal irremediable* ha situado al análisis de marcos en el primer plano de las prioridades de las organizaciones de justicia medioambiental. Debe de entenderse que, desde el surgimiento del movimiento, aparecieron no pocos estudios científicos que desechaban el argumentario de las discriminaciones medioambientales por su falta de rigor y su escasa base empírica; no obstante, es igualmente cierto (y explicaría en buena parte la afirmación anterior) que las reclamaciones de justicia medioambiental situaban como adversarios de su agenda a grupos de presión tan poderosos en los Estados Unidos (y en cualquier otro lugar) como el sector de las industrias químicas (productores de contaminación localizada), el sector del tratamiento de los residuos sólidos (como gestores de la contaminación tangible) y los urbanizadores y promotores inmobiliarios (como gestores de suelos contaminados).

Es por ello que el movimiento de la justicia medioambiental se ha preocupado por construir un marco de justicia medioambiental (*environmental justice framework*) a través del cual puedan comprenderse problemas de las ciudades que, en el pasado,

³⁰ SUBIRATS, Joan. “El análisis de las políticas públicas”, en: *Gaceta sanitaria*, num. 15. 2001. p. 261.

difícilmente se relacionaron con postulados de justicia. El análisis de marcos es, desde las últimas décadas del siglo XX, un instrumento eficaz de investigación sobre el discurso y sobre el potencial de movilización de los nuevos movimientos sociales, siendo especialmente útil para estudiar los procesos de formulación de políticas públicas y el protagonismo que los diversos actores (sociales, institucionales, grupos de presión,...) juegan en ellas³¹. El análisis de marcos contribuye a definir los diversos elementos cuya confluencia explica cómo, cuándo y por qué una política pública ha sido formulada y, por ello, va a proporcionar un *esquema de interpretación* que permite a los individuos situar, identificar e interpretar acontecimientos de su vida cotidiana y del mundo en general³². Por ello, el capítulo cuarto de la tesis constituye un ensayo por definir ese marco, intentando hacer un esfuerzo comprensivo global de análisis de la justicia medioambiental e intentando desentrañar sus claves interpretativas y sus elementos de conformación.

c) El análisis geográfico.

Por último, procede hacer una breve referencia metodológica al análisis geográfico de la justicia medioambiental. Ante todo, aclarar que esta no es, obviamente, la tesis de un geógrafo, ni tampoco existe en la misma un trabajo de investigación empírica sobre la existencia de las injusticias medioambientales en España. La investigación es, como ya se ha dicho, sobre enunciados jurídicos.

³¹ GOFFMAN, Erving. *Frame Analysis: An Essay on the Organisation of Experience*. Nueva York: Harper, 1974. MINSKY, Marvin. "A Framework for Presenting Knowledge", en: WINSTON, Patrick H. (ed.), *The Psychology of Computer Vision*. New York: McGraw-Hill, 1975. pp. 211-277. BENFORD, Robert D. "Frame Disputes within the Nuclear Disarmament Movement", en: *Social Forces*, vol. 7, n.º 3. 1993. pp. 677-701. SNOW, David A., y BENFORD, Robert D. "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilisation", en: *International Social Movement Research*, n.º 1 (1988). pp 197-217. IBARRA, Pedro. (2002): «The social movements: from promoters to protagonists of democracy», en: IBARRA, (ed.), *Social movements and Democracy*. Nueva York: Palgrave, 2002. pp. 1-20. TARROW, Sidney. "Mentalities, Political Culture and Collective Action Frames: Constructing Meanings through Action", en: MORRIS y McCLURG - MUELLER, (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, 1992. pp. 174-202. TEJERINA, Benjamín. "Los movimientos sociales y la acción colectiva. De la producción simbólica al cambio de valores", en IBARRA y TEJERINA (eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta, 1998. pp. 111-138.

³² GOFFMAN, *op. cit.*, p. 21.

Dicho lo cual, no puede ocultarse que el operador jurídico que quiera enfrentarse a un caso de justicia medioambiental va a verse abocado a la cuestión decisiva de averiguar si, en cada supuesto concreto, existe una situación de injusticia medioambiental. Va a necesitar, en última instancia, un *justiciómetro*, para el cual ni el derecho ni la ciencia política le van a dar una respuesta satisfactoria y completa; va a tener que recurrir, en definitiva, a los sistemas de información geográfica y a la medición de las desigualdades.

Como explica Moreno Jiménez, la comunidad científica hace ya tiempo que asumió que la organización espacial, más allá de su análisis descriptivo, explicativo o interpretativo, es susceptible y debe ser sometida a “valoración”³³. En la geografía de las últimas décadas, la geografía crítica y la geografía radical han situado el concepto de “espacio” en el centro de los debates sobre los procesos de dominación. Edward Soja, en su libro *Postmodern Geographie* planteó la necesidad de explorar la dimensión espacial de las relaciones sociales, destacando que el espacio no es un elemento puramente pasivo, sino que reproduce mecanismos sociales y económicos, retomando el pensamiento de Lefevre de que el capitalismo produce espacios específicos (la ciudad industrial) que, a su vez, permiten que el capitalismo se mantenga y se reproduzca³⁴.

Desde esta posición crítica el espacio no es concebido ya como soporte neutral, sino como modo de producción de poder. La teoría del *rent gap*, formulada por Neil Smith, explica los procesos de gentrificación como producción del espacio urbano según una lógica de rentabilización capitalista y de explotación de las dinámicas de desarrollo desigual³⁵. David Harvey, en su obra *Justice and the City* de 1973 puso de manifiesto cómo el modo de producción capitalista determina la conformación espacial de la

³³ MORENO JIMÉNEZ, A. (2009): “Hacia la evaluación de la justicia ambiental mediante sistemas de información geográfica” en BUZAI, Gustavo D. (Compilador): *Geografía y sistemas de información geográfica. Aspectos teóricos y aplicaciones*. Luján (Argentina), Programa de Estudios Geográficos, Universidad Nacional de Luján. Disponible internet: <<http://www.gesig-proeg.com.ar/documentos/libros/libro-13/CAPITULO-05.pdf>>. (última consulta: 16 de marzo de 2014).

³⁴ GINTRAC, Cécile. *Las aportaciones de la geografía radical y la geografía crítica anglosajona a la teoría urbana*. Disponible online: <<<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/2052/2099>>>. (última consulta: 3 de abril de 2014).

³⁵ SMITH, Neil. “Toward a theory of gentrification A back to the city movement by capital, not people”, en: *Journal of the American Planning Association*, num. 45. 1979. pp. 538-548.

ciudad capitalista. Y William Bunge, en su obra *Fitzgerald: Geography of a Revolution* (1971) a través de planos y fotografías muestra las transformaciones sociales y espaciales de un barrio de Detroit³⁶.

Desde la geografía crítica toman cuerpo múltiples enfoques geográficos progresistas. Se habla, por ejemplo, de geografía feminista, geografía postcolonial, geografía de las minorías, geografía de género,.... Como manifiesta Keucheyan, este pluralismo revela la insuficiencia del marxismo para dar respuesta desde planteamientos de la izquierda política a todo el entramado de posiciones políticas que emergen en las sociedades actuales y levanta acta de la pérdida de su monopolio sobre el lenguaje de la protesta³⁷. Y estas reflexiones nos conducen al campo propio de la justicia medioambiental, preocupación creciente de los geógrafos y, sin duda, el geográfico es pilar de la justicia medioambiental que mayor desarrollo ha tenido en España.

Desde estos postulados, la geografía se ha preocupado por las cuestiones relativas a la ubicación de las instalaciones medioambientalmente nocivas y aborda problemas referidos a su distribución sobre el territorio, a su concentración en el espacio y a su incidencia sobre la población. Cuando estas cuestiones se abordan desde criterios de optimización de la relación entre beneficios y costes se habla de *eficiencia espacial*; si se adopta la perspectiva de la proporcionalidad en el reparto de las cargas y los beneficios ambientales, el análisis entra entonces en el campo de la *equidad ambiental*; y si la proporcionalidad en dicho reparto se hace analizando historiales de subordinación o de marginación y atendiendo a líneas de fractura social, surge desde esa perspectiva el análisis de *justicia medioambiental*.

Con la asunción de una perspectiva geográfica de la justicia medioambiental, Moreno³⁸ señala que el investigador tiene que tratar con tres grupos de problemas:

³⁶ Citados en GINTRAC, op. cit.

³⁷ KEUCHEYAN, Razmig (2011) “David Harvey, le retour du marxisme”, en *Contretemps*. Enlace internet: <<<http://www.contretemps.eu/lectures/david-harvey-retour-marxisme>>>. Última consulta: 22 de enero de 2014.

³⁸ MORENO JIMÉNEZ, “Hacia la evaluación...”, op. cit.

- El relativo a las desigualdades de calidad ambiental entre los hábitats de los diversos grupos socio espaciales, lo que reclama un doble análisis: el de la caracterización de los hábitats (señalando y valorando las desigualdades existentes) y el de averiguación de las causas de tales desigualdades. Lo novedoso de ambos estudios es la toma central en consideración de las personas que se benefician o se ven perjudicadas por tales desigualdades, pudiendo éstas ser abordadas bien desde la perspectiva del espacio de adscripción de la población, considerando a todos los ciudadanos iguales (*equidad horizontal*), bien caracterizando a la población mediante criterios de diferenciación social (*equidad vertical*).
- Un segundo grupo de problemas del estudio geográfico de la justicia medioambiental concierne a la determinación y valoración de los riesgos. Una distinción básica es la que discrimina entre *riesgos reales* y *riesgos potenciales*. En los primeros, utilizando técnicas de medición suficientemente asentadas, se procederá a evaluar los daños constatables y a formular las conclusiones pertinentes; un punto de conflicto puede venir desde la perspectiva de la severidad del daño: en Estados Unidos se tiende a distinguir entre las *obnoxious facilities*, cuyos riesgos recaen sobre estilos de vida o disfrute de amenidades, y las *noxious facilities* que generan riesgos específicos para la salud y el bienestar. Esta gradación del daño parece también estar presente en la vieja legislación española sobre actividades, que diferenciaba entre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

Más compleja es la investigación geográfica cuando se trata de abordar los impactos potenciales, pues en este caso la consideración de elementos como la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad, las posibilidades de protección,....son factores a tener en cuenta, y en tales estudios los Sistemas de Información Geográfica (SIG) juegan un papel relevante. Sobre la evaluación de los riesgos potenciales pesa el ya citado problema de lo *transcientífico*, es decir, exigir a la ciencia que dé respuestas a cuestiones

sobre las cuales aún no se ha llegado a conclusiones científicas; qué medida prescriptiva se adopte depende, ante todo, de decisiones de tipo normativo ante la incertidumbre, ya sea la prohibición o la autorización condicionada (soluciones propias del principio de precaución), ya la autorización o la libre actividad (principio de libertad).

- Un último grupo de problemas conciernen a las variaciones espacio-temporales en la justicia medioambiental, pudiendo diferenciarse *investigaciones prospectivas*, en las que se abordan previsiones de futuro sobre los efectos esperados de los programas y políticas públicas actuales y su repercusión sobre las generaciones futuras; y, por otro lado, aparecen las *investigaciones retrospectivas*, que evalúan los efectos constatables de las medidas adoptadas en el pasado.

Las principales cuestiones concernientes a la geografía de la justicia medioambiental han sido agrupadas en la tesis, dentro del capítulo cuarto, bajo el epígrafe de la medición de la justicia medioambiental; no obstante, esta es una materia nueva en la que existe aún un largo camino por recorrer y los estudios cada vez más frecuentes sin duda aportarán una comprensión profunda del reparto de las cargas medioambientales en el territorio.

4. ESTRUCTURA DE LA TESIS.

La tesis que se presenta está estructurada en dos partes claramente diferenciadas (y no necesariamente equilibradas en extensión): hay una primera parte que aborda la justicia medioambiental como movimiento social, y una segunda parte que indaga sobre la presencia (o sobre las posibilidades de presencia) de la justicia medioambiental en el ordenamiento jurídico español.

La primera parte (que engloba desde el capítulo primero hasta el cuarto) ha intentado sistematizar la historia de un movimiento social desde sus orígenes hasta su

estadio actual, así como presentar una caracterización del mismo en sus contenidos propios. El capítulo primero consiste en una introducción breve al universo de los movimientos de defensa del medio ambiente y a la ubicación de la justicia medioambiental dentro de dicho universo; se trata de una introducción tan previsible como necesaria, pues en ella se ha intentado describir la deriva actual del movimiento ecologista y el surgimiento de un nuevo paradigma medioambiental, dentro del cual tiene su ubicación la justicia medioambiental.

El capítulo segundo se centra directamente en el concepto y caracterización de la justicia medioambiental; si algo caracteriza a este movimiento social es su pluralidad conceptual, pues cada vez engloba un mayor número de manifestaciones y de reivindicaciones colectivas que pretenden colgarse de una etiqueta-paraguas que puede ofrecer rentabilidades nada desdeñables. A la hora de conceptualizar la justicia medioambiental, ha sido necesario intentar ceñirse a una delimitación estricta de la misma que permitiese diferenciarla, por una parte, de los movimientos que utilizando esta misma denominación intentan universalizar el conflicto de reparto de cargas ambientales (básicamente en la confrontación de los países desarrollados con el tercer mundo), así como, de otra parte, definir los rasgos diferenciales de la justicia medioambiental con el *movimiento nimby*. En esta individualización de la justicia medioambiental no hay, desde luego, ninguna pretensión de desautorizar al resto de manifestaciones cercanas a la misma; se ha tratado, simplemente, de intentar formular una caracterización que permita acotar un ámbito sobre el que desarrollar la investigación doctoral.

El capítulo tercero expone un desarrollo histórico de la justicia medioambiental, desde sus orígenes más lejanos, pasando por su nacimiento a principios de los años ochenta del siglo XX, su desarrollo posterior y su incorporación al ámbito de las políticas públicas para, finalmente, analizar su implantación en suelo europeo y sus primeros intentos de arraigar en España. La historia de este movimiento ha sido escasamente abordada por la doctrina española y viene a completar la multitud de ensayos que han abordado la historia de medioambientalismo pero que, paradójicamente, marginan a la justicia medioambiental. Es cierto que la caracterización de ésta como un

punto de intersección entre el movimiento de los derechos civiles y la preocupación medioambiental ha ocasionado que ni en uno ni en otro apartado haya sido convenientemente estudiada; y, desde luego, su presencia en España es, actualmente, una materia prácticamente desconocida.

El capítulo cuarto ha intentado exponer lo que en la literatura americana se ha llamado el marco de la justicia medioambiental (*environmental justice framework*) y que implica contemplar cierto tipo de conflictos sociales bajo la óptica del desigual reparto de las cargas y beneficios medioambientales. Hasta donde se tiene constancia, este intento de sistematizar los elementos que componen el referido marco es una tarea no abordada de manera global en la literatura existente sobre el tema. Se ha tratado de clarificar en un solo capítulo toda la estructura sobre la que descansa la justicia medioambiental y que, complementando los rasgos caracterizadores expuestos en el capítulo tercero, ofrecen una aproximación completa al concepto.

No obstante, a la hora de describir el marco de la justicia medioambiental se ha omitido, conscientemente, un aspecto, cual es el referido al desarrollo jurídico de la misma. Se ha preferido dar un tratamiento unitario de todas las perspectivas jurídicas de la justicia medioambiental en dos capítulos, el quinto y el sexto. El capítulo quinto hace un recorrido por las diversas parcelas del derecho medioambiental español (con alguna deriva, también, hacia ciertas normas de política social) en las cuales podrían encontrarse indicios de presencia de la justicia medioambiental o, al menos, construir una base jurídica para el ejercicio de pretensiones jurídicas de justicia medioambiental. En el capítulo sexto se aborda una cuestión jurídica concreta: la articulación jurídica de la justicia medioambiental a través del principio de igualdad. Este análisis se realiza comparativamente en el derecho estadounidense (único en el que, actualmente, existen desarrollos específicos jurisprudenciales sobre esta materia) y en el derecho español, centrado en la construcción de nuestro Tribunal Constitucional del juicio de igualdad y en su posible aplicación al supuesto de las discriminaciones medioambientales.

La tesis finaliza con unas conclusiones de los resultados del estudio; sin ánimo de anticipar resultados, una idea ha presidido las distintas fases de esta investigación: las únicas certezas sostenibles en esta tema son dos, la escasa investigación que la justicia medioambiental ha tenido y tiene en España y la convicción de que esta investigación es necesaria como una nueva óptica desde la cual afrontar los conflictos medioambientales actuales.

Para finalizar esta introducción, es necesario mencionar la dificultad de obtener información bibliográfica en España sobre este tema; los recursos de las bibliotecas universitarias valencianas y los recursos disponibles en internet han constituido la base principal para la redacción de la primera parte de la tesis; las obras que con carácter monográfico estudian la justicia medioambiental han aumentado considerablemente en los últimos años, pero hasta hace poco el grueso de aportaciones se encontraba en artículos de revistas especializadas. He intentado apoyar cada dato o valoración en su correspondiente referencia bibliográfica, que figura como nota a pie de página (se ha utilizado la norma ISO 690 para las referencias).

La segunda parte de la tesis es, básicamente, un recorrido por el ordenamiento español; no obstante, la proyección de la justicia medioambiental en desarrollos normativos del derecho español está totalmente huérfana de aportaciones doctrinales, de manera que en la tesis se ha intentado minimizar valoraciones propias y, en su lugar, se ha preferido extrapolar aportaciones doctrinales que razonablemente pudieran ser válidas en este territorio aún inexplorado. En cada caso se ha expresado la autoría del razonamiento y los argumentos de su traslación a los contenidos de esta tesis.

Finalmente, hay una carencia insuplible: la escasez de trabajos de campo en España sobre el reparto de las cargas ambientales. Esta tesis no tiene por objetivo (ni podía haberlo tenido, por la limitación de medios) formular una comprobación empírica del grado de equilibrio que existe en España en el reparto de ciertas cargas medioambientales. Como se explica en los capítulos tercero y cuarto, hay algunos (muy pocos) estudios, y sus conclusiones anticipan que el campo de estudio es amplio y, desde luego, no supone un esfuerzo estéril. A medida que la investigación de campo

avance en estos temas, indudablemente las formulaciones recogidas en esta tesis deberán acomodarse a la realidad española. No obstante, como ya se ha avanzado, nuestra realidad presente reclama con urgencia que se profundice en esta línea de estudio.

CAPÍTULO 1

EL ECOLOGISMO Y LOS PROBLEMAS MEDIOAMBIENTALES.

1. CONCEPTOS INTRODUCTORIOS.

La definición de ecología se debe a Ernst Haeckel, primero formulada en su obra *Generelle Morphologie der Organismen* (1866) y ampliada en volúmenes posteriores (*Anthropogénie*, de 1874), conceptuándola como “*el conjunto de las múltiples y diversas relaciones entre animales y plantas, y de éstos con el mundo exterior*”³⁹. En 1875 Eduard Suess acuña la palabra biosfera como la parte de la corteza terrestre en la cual se desarrolla o es posible la vida. Y en 1951 Eugene Odum acuña la expresión “ecosistema”, eje principal en torno al cual pivota la organización de la ecología moderna, entendida como ciencia de los ecosistemas, definidos como “*cualquier unidad (biosistema) que incluya todos los organismos que funcionan juntos (comunidad biótica) en un área determinada, interactuando con el medio físico de tal manera que un flujo de energía conduzca a la formación de estructuras bióticas claramente definidas y al ciclaje de materia entre las partes vivas y no vivas*”⁴⁰.

La introducción del concepto de ecosistema permite que la ecología ensanche sus fronteras: deja de quedar reducida al estricto campo de la biología, adquiere perfiles interdisciplinarios e integradores e incorpora las interacciones humanas, con lo que se establece un puente conceptual entre las ciencias naturales y las ciencias sociales. Esta

³⁹ HAECKEL, Ernst. *Generelle Morphologie der Organismen: Allgemeine Grundzüge der organischen Formen-Wissenschaft, mechanisch begründet durch die von Charles Darwin reformirte Descendenz-Theorie. Allgemeine Anatomie der Organismen*. Berlin: Druck und Verlag von Georg Reimer, 1866. Citado en GUERRA SIERRA, Angel y PASCUAL DEL HIERRO, Santiago. *La descomposición de la Ecología*. A Coruña: Netbiblo, 2008, pp 18-22.

⁴⁰ ODUM, Eugene. *Fundamentos de ecología*. México: Interamericana, 1.985, p. 9.

relación ya estaba implícita en la propia conceptualización de los ecosistemas, al resaltar sus aspectos trofodinámicos, pues la ecología contemporánea agrupa a los organismos de acuerdo a cómo obtienen, procesan y consumen la energía: el flujo de la energía a través de los ecosistemas constituye las redes tróficas, donde cada organismo encuentra su ubicación⁴¹. Al situar a los procesos de circulación de la energía en el centro de la ecología, el factor humano deviene un referente obvio.

Esta dualidad (biológica y social) se encuentra, igualmente, en la definición del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española de la voz “ecología”, de la que da tres acepciones (22ª edición):

1. *Ciencia que estudia las relaciones de los seres vivos entre sí y con su entorno;*
2. *Parte de la sociología que estudia la relación entre los grupos humanos y su ambiente, tanto físico como social.*
3. *Defensa y protección de la naturaleza y del medio ambiente.*

Lo que se pone de manifiesto es que la ecología puede conceptuarse en un sentido biológico (acepción primera), en un sentido sociológico (acepción segunda) e, incluso, como actitud personal o colectiva (acepción tercera), en cuyo caso el término resultaría sinónimo de “ecologismo”, que el mismo diccionario define como “*movimiento sociopolítico que, con matices muy diversos, propugna la defensa de la naturaleza y, en muchos casos, la del hombre en ella.*”

Al definir el ecologismo, el diccionario está poniendo de relieve tres elementos característicos:

- 1) que el núcleo esencial del ecologismo es la defensa de la naturaleza;
- 2) que esa defensa puede adoptar dos ópticas básicas: antropocéntrica o biocéntrica;
- 3) y que dentro del ecologismo son admisibles posiciones plurales.

⁴¹ GUERRA SIERRA, op. cit., p. 20.

Con todos los matices, la *defensa de la naturaleza* reviste formas y manifestaciones de lo más diverso y es, en sí mismo, un concepto que poco sirve para ubicar un estudio riguroso del tema. Como dice Pepper⁴², por simple definición todos somos ecologistas, en tanto que todos podemos estar interesados en la defensa de la naturaleza. Ello no obsta para que esa defensa de la naturaleza pueda expresarse en términos absolutos o relativos, o ponerle unos límites más o menos flexibles o incluso, como este autor señala, que haya personas que, aunque puedan defender la conservación del medio natural, se declaren abiertamente anti-ecologistas (Pepper cita como ejemplo la *Global Climate Coalition*). Señala este autor que basta con analizar la Historia para entender que la relación de la sociedad con el medio ambiente no es unívoca ni monolítica, sino que existen diferentes creencias o certezas para diferentes grupos sociales y diferentes ideologías, pudiendo reconducirse estas certezas a tres mitos básicos de los que arrancan las grandes líneas del pensamiento ecologista:

- el *mito de la naturaleza benigna*, que configura una naturaleza capaz de recobrase rápidamente de la interferencia humana, especialmente si a ello coadyuvan políticas inteligentes de gestión de los recursos naturales;
- el *mito de la naturaleza efímera*, que describe una naturaleza muy vulnerable y potencialmente dañable por cualquier actividad humana;
- el *mito de la naturaleza tolerante*, que asume que el desarrollo es aceptable siempre que se observen las leyes y límites que la misma naturaleza impone⁴³.

Cada mito funciona como un filtro cultural, de manera que cada uno de estos mitos crea un peculiar entendimiento de las relaciones del hombre con la naturaleza y de los modos de acción que le corresponden.

⁴² PEPPER, David. "Environmentalism", en: BROWNING, Gary, et al, *Understanding Contemporary Society. Theories of the Present*. Londres: SAGE, 2000, p. 445.

⁴³ PEPPER, David. *Modern Environmentalism*. Londres: Routledge, 1996, pp. 3-4.

Por todo ello, actualmente la ecuación *ecología como defensa de la naturaleza* o bien no funciona o es de tal amplitud que es inservible. Los problemas se centran en los dos elementos de la ecuación:

- A) En primer lugar, en el concepto de naturaleza: un concepto complicado, incluso inaprensible, que forma parte de muchos argumentos dentro del discurso y práctica medioambientalista, aun cuando no es directamente abordado, y constituye cuestión central de disputas teóricas y prácticas de conservación-restauración, que giran alrededor de la “naturalidad” de organismos vivientes, especies o ecosistemas⁴⁴. Ante esta imposibilidad de concreción, llegan a apuntarse clases o grados de naturalidad; Peterken distinguió cinco diferentes tipos de “naturalidad”: naturalidad original, naturalidad pasada, naturalidad presente, naturalidad potencial y la naturalidad futura⁴⁵.
- B) En segundo lugar, los problemas aparecen a la hora de definir qué se entienda por *defender* la naturaleza: ya sea reconociéndole un valor intrínseco o un valor instrumental; reconociendo titularidades jurídicas a seres vivos no humanos o simplemente estableciendo un régimen de protección; conservando o preservando,... La idea es tan amplia y admite tanta clase de matices que, como señala Jamieson, muchas investigaciones y encuestas reflejan cómo la mayoría de la ciudadanía se autoidentifica como defensora del medio ambiente, aunque al mismo tiempo no tenga reparos en identificarse también como votante de candidatos abiertamente contrarios al medioambientalismo⁴⁶.

⁴⁴ KWIATKOWSKA, Teresa. “Lo natural: un concepto enigmático”, en: *Ludus Vitalis*, vol. XIV, num. 25, 2006, pp. 153-161.

⁴⁵ PETERKEN, George F., *Natural Woodland: Ecology and Conservation in Northern Temperate Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 14.

⁴⁶ JAMIESON, Dale. “Justice: The Heart of Environmentalism”, en: SANDLER, Ronald y PEZZULLO, Phaedra C. *Environmental Justice and Environmentalism. The Social Justice Challenge to the Environmental Movement*. Cambridge (Mass): MIT Press, 2007, p. 85.

Por ello, desde mediados del siglo XX, la expresión “medio ambiente” ha ido ocupando un espacio creciente en el lenguaje, desplazando a la palabra “naturaleza”. Como explica Giddens⁴⁷, desde mediados del siglo XIX, y como consecuencia de los procesos de urbanización y de industrialización (que separan al ser humano del mundo rural), la naturaleza había pasado a concebirse como el conjunto del mundo material que la sociedad debe domesticar y superar con el fin de progresar; *naturaleza* era, por tanto, aquello que no es *sociedad*. Y llevando a sus últimas consecuencias este planteamiento, en 1989 McKibben anunciaba el “fin de la naturaleza”:

*“Hemos transformado la atmósfera y, por tanto, estamos cambiando el clima (...) Al cambiar el clima, hacemos de cualquier lugar sobre la tierra un producto del hombre y artificial. Hemos privado a la naturaleza de su independencia y eso es fatal para su significado. La independencia de la naturaleza es su significado; sin él, sólo quedamos nosotros”*⁴⁸.

El surgimiento de la expresión “medio ambiente” sugiere un cambio, designando las condiciones o el entorno en el que se desarrolla la vida humana y, en este sentido, desaparece la radical distinción entre mundo natural y mundo social, lo que viene a significar que las amenazas medioambientales del mundo contemporáneo, sean de carácter local, regional o global, tiene un punto común: que todas ellas implican tanto interacciones sociales como fenómenos naturales no humanos, lo que precisamente les da la categoría de *problemas medioambientales*⁴⁹. En este sentido, medio ambiente lo es todo; el holismo se convierte en un pilar fundamental de la ecología moderna: *“la idea del todo y la totalidad no debería por lo tanto limitarse al dominio biológico; abarca las sustancias inorgánicas y las más elevadas manifestaciones del espíritu humano”*⁵⁰.

Este cambio de perspectiva explica que el movimiento de defensa del medio ambiente tome en las últimas décadas planteamientos muy distintos de los que le sirvieron de origen. Actualmente ya no sorprende oír la expresión “medio urbano”, no

⁴⁷ GIDDENS, Anthony. *Sociología*. (6ª edición). Madrid: Alianza Editorial, 2009, pp 179-180.

⁴⁸ MCKIBBEN, Bill. *The End of nature*. Nueva York: Anchor Books, 1989, p. 2.

⁴⁹ GIDDENS. Op. cit. , p. 184.

⁵⁰ SMUTS, Jan. *Holism and Evolution*. Londres: McMillan, 1926, p. 86.

tanto como contraposición a “medio natural”, sino como complemento de un todo, el medio ambiente en su conjunto. La preocupación medioambiental ha ido, así, ampliando sus objetivos. Desde que se asume que el desafío puede ir más allá de la preservación de los grandes espacios vírgenes (romanticismo originario) o de los grandes desafíos mundiales como el agotamiento de recursos o la desnuclearización (ecopacifismo de los años setenta del siglo XX), y que el medio ambiente puede ser una preocupación local, de un barrio, un vecindario o una ciudad, se abren nuevos movimientos, nuevas perspectivas y nuevos actores. El movimiento de protesta que surge en las dos últimas décadas del siglo XX en algunas ciudades estadounidenses, aglutinando especialmente a las comunidades afroamericana e hispana, en defensa de unas condiciones ambientales dignas en sus barrios, y conocido como justicia medioambiental, representa un ejemplo de estas nuevas perspectivas del medioambientalismo.

Siendo el objeto de esta tesis el estudio del concepto de la “justicia medioambiental”, indudablemente el tema se enmarca en el ámbito de las *cuestiones medioambientales*, y como tal exige unas precisiones iniciales sobre el tema del pensamiento ecologista; siendo ésta la materia que, a modo introductorio, se va a tratar en los apartados siguientes.

2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL ECOLOGISMO.

a) Orígenes del ecologismo.

Es habitual señalar el siglo XIX y los Estados Unidos de América como periodo y lugar de nacimiento de las primeras preocupaciones por la conservación de la naturaleza, germen en cierta manera del ecologismo actual; la gran influencia de la obra de Anna Bramwell *Ecology in the 20th Century* ha popularizado la opinión de que la ecología

política surge en el siglo XIX como consecuencia de la revolución científica originada en los ámbitos de la geología orgánica, la biología y la energía⁵¹.

Esta opinión, no obstante, es impugnada por Dobson, quien sin negar la combinación de racionalismo científico y arcaísmo romántico que es común en el siglo XIX y el ecologismo político actual, afirma el carácter historicista del ecologismo contemporáneo, puesto que el alcance de las inquietudes en la época moderna es nuevo; si anteriormente se plantearon problemas de residuos o de contaminación, lo fueron con una vocación puramente local, mientras que el ecologismo contemporáneo se apoya en la convicción de que los problemas de degradación ambiental tienen escala universal, y la interacción humana con su medio ambiente nunca antes había puesto en riesgo la propia supervivencia del ser humano⁵².

En el siglo XIX, con la difusión de los ideales del romanticismo, la apreciación por la naturaleza y la atribución a ésta de valores estéticos superiores, se generó una sensibilidad que vino a servir de contrapeso a la concepción utilitarista que atribuye a los recursos naturales un valor exclusivamente económico o material⁵³. La naturaleza era descrita como “*un santuario lejos de la agitación, las ansiedades y la vacuidad de las ciudades, y habla directo al corazón*”⁵⁴.

Además de las ideas románticas en boga, había una cierta lógica histórica en la reivindicación de la naturaleza: en el doble propósito de reafirmación de una independencia (la de los Estados Unidos) recientemente adquirida y de construcción de un patrimonio propio que sirviera de contrapeso a la monumentalidad histórica del continente europeo⁵⁵; el poeta Charles Fenno Hoffman dijo que veneraba más un roble antediluviano que una columna desmoronada.

⁵¹ BRAMWELL, Anna. *Ecology in the 20th Century: A History*. New Haven: Yale University Press, 1989, p. 13. BRAMWELL, Anna. *The fading of the Greens: The Decline of Environmental Politics in the West*. New Haven: Yale University Press, 1994, p. x

⁵² DOBSON, Andrew. *Pensamiento político verde*. Barcelona: Paidós, 1997, p. 59.

⁵³ NASH, Roderick. *Wilderness in the American mind*. New Haven: Yale University Press, 2001, p. 60.

⁵⁴ “Rural Enjoyment”, en: *American Monthly Magazine*, (6) 1883, pp. 397-399.

⁵⁵ NASH, op. cit., p. 73

En base a estas ideas se alzaron las primeras voces que van a postular una defensa de los espacios vírgenes frente a las agresiones que derivan de la expansión del ferrocarril, las talas de bosques, las actividades mineras,... El filósofo Ralph Waldo Emerson, el escritor Henry Thoreau o el pintor George Catlin son las figuras más destacadas de este medioambientalismo romántico americano. De estas ideas iniciales van a germinar, a comienzos del siglo XX, las dos grandes líneas del pensamiento norteamericano de defensa de la naturaleza: los conservacionistas y los preservacionistas.

La gran expansión industrial de los Estados Unidos a comienzos del siglo XX trajo importantes problemas que implicaban un cuestionamiento del uso que se había hecho de los recursos naturales: sobreexplotación de acuíferos, desertización del medio oeste, devastación de grandes extensiones de bosque, pérdida de flora y fauna,... Surgen así las primeras iniciativas conservacionistas, dirigidas a preservar el medio natural y a aplicar políticas de administración y de gestión de los espacios naturales de especial valor; se aprueban las primeras normas de protección de la naturaleza (*Taylor Grazing Act* y *Soil Conservation Act*) y adquiere carta de naturaleza el pensamiento conservacionista, cuyo máximo exponente fue Gifford Pinchot, Jefe Forestal del Ministerio de Agricultura y director del Departamento de Bosques del gobierno federal, quien introdujo la idea de la administración de los bosques y su explotación controlada y eficiente bajo supervisión estatal.

En paralelo al auge del movimiento conservacionista aparece el pensamiento preservacionista, que ya había sido anticipado por John Muir y, sobre todo, por Aldo Leopold, en su obra crucial *A Sand County Almanac* (publicada en 1949, un año después de su muerte), quienes abonaron la idea de que los grandes espacios vírgenes debían quedar excluidos de toda actividad humana (preservación), con la convicción de que preservar la naturaleza es, también, preservar la vida humana. El pensamiento preservacionista germinó en dos de las grandes organizaciones norteamericanas de defensa de la naturaleza: el Sierra Club y la Audobon Society.

Como señala Caffaro⁵⁶, en Thoreau, en Muir y en Leopold coexiste una temática común que en su conjunto configura una virtud ética medioambiental y que abarca los siguientes cinco aspectos:

- Un propósito de buscar el lugar adecuado a la vida económica, como apoyo de unas condiciones de vida humana decentes y confortables.
- Confianza en la ciencia, pero con reconocimiento de sus límites.
- No antropocentrismo: su interés por el mundo natural les lleva a reconocer un valor moral a toda la vida no humana.
- Apoyo a la protección de las zonas vírgenes.
- Creencia de la bondad de toda vida: humana y no humana.

b) Las primeras preocupaciones por la defensa de la naturaleza en Europa.

Es interesante hacer una reseña específica, dentro de una exposición general de la evolución del pensamiento ecologista, al origen de las preocupaciones medioambientales en Europa, que discurrieron por unos cauces bien distintos a los que inspiran al primer ecologismo norteamericano y que, paradójicamente, lo llevaron a una convergencia con las ideologías totalitarias de la primera mitad del siglo XX, acuñándose el término de "ecofascismos" para designar a este fenómeno⁵⁷.

El escritor Ernst Moritz Arndt (1769-1860), ideólogo del nacionalismo alemán y conocido por su poema *Was ist des Deutschen Vaterland?* (*¿Cuál es la patria de los alemanes?*, alegato de las guerras de liberación contra Napoleón y que sería la letra del primer himno nacional alemán desde 1825), asentó uno de los pilares de su pensamiento

⁵⁶ CAFFARO, Philip. "Thoreau, Leopold and Carson: Toward an Environmental Virtue Ethics", en: SANDLER, Ronald D. y CAFFARO, Philip. *Environmental Virtue Ethics*. Oxford: Rowman and Littlefields, 2005, pp. 37-39.

⁵⁷ BIEHL, Janet y STAUDENMAIER, Peter. *Ecofascism Revisited: Lessons from the German Experience*. Porsgrunn (Norway): New Compass Press, 2011, p. 9.

en la reivindicación de la naturaleza. En un artículo de 1815 titulado “*Acerca del cuidado y conservación de los bosques*”, abordó la idea del “bienestar de la tierra”, aportando por vez primera argumentos muy cercanos a los ecocentristas del presente⁵⁸. El interés de Arndt era fundar las bases de un nacionalismo germánico, para lo cual idioma y tierra constituyen sus pilares básicos; en su propósito, acercarse a la “vida campesina” es un medio eficaz de remover las conciencias de un pueblo que había sufrido los avatares de las guerras napoleónicas y que necesitaba renovar su orgullo nacional. El nacionalismo de Arndt, por otro lado, ligaba el amor a la propia tierra a un profundo racismo, dirigido principalmente contra judíos, eslavos y franceses, de manera que va a ser la primera vez que en el pensamiento moderno europeo se muestren conjuntamente la sensibilidad medioambiental y el racismo militante de base nacionalista⁵⁹.

Wilhelm Heinrich Riehl(1823-1897), discípulo de Arndt, va a profundizar esta línea de pensamiento y forjó la unión entre ecología y nacionalismo en la doctrina de la Blut und Boden (Sangre y Suelo). En su ensayo del año 1853 titulado “*Feld und Wald*” (“Campos y Bosques”)⁶⁰, Riehl usará claramente argumentos no antropocéntricos para expresar el sentimiento por la propia tierra y su vinculación a un nacionalismo excluyente; pensamiento que tiene su génesis en el romanticismo alemán y en un proceso de ruptura frente al clasicismo cartesiano de origen francés.

Para la visión racionalista de la naturaleza la razón nos aleja irremediabilmente de nuestros orígenes, pero ese alejamiento es saludable, es fruto de un proceso cultural. Por eso, la naturaleza en estado puro es simplemente caos; la naturaleza hay que racionalizarla, geometrizarla⁶¹, y el paradigma de esta visión es el jardín francés que, como describió Catherine Kinzler, “*trabajado, recortado, dibujado, calculado,*

⁵⁸ Citado en KRÜGEL, Rudolf. *Der Begriff des Volksgeistes in Ernst Moritz Arndts Geschichtsanschauung*. Langensalza, 1914, p. 18

⁵⁹ STAUDENMAIER, Peter. *Fascist Ecology: The “Green Wing” of the Nazi Party and its Historical Antecedents*. Disponible en internet: <<<http://theanarchistlibrary.org/library/janet-biehl-and-peter-staudenmaier-ecofascism-lessons-from-the-german-experience>>>

⁶⁰ RIEHL, Wilhelm Heinrich. *Feld und Wald*. Leipzig: Deutscher Wald e. V., 1924.

⁶¹ FERRY, Luc. *El nuevo orden ecológico. El árbol, el animal y el hombre*. Barcelona: Tusquets Editores, 1994. pp. 149-152.

alambicado, artificial y forzado es, en última instancia, si se quiere ir al fondo de las cosas, más natural que un bosque silvestre”⁶². Frente a esta racionalización de la naturaleza reaccionará el romanticismo alemán mediante la estética de los sentimientos, identificando la naturaleza con la autenticidad original, con lo que no está desnaturalizado, lo que a la postre conduce a la reivindicación del estado salvaje (das Wilde) generando de nuevo una clara afinidad premonitória con la sacralización de las tierras vírgenes (Wilderness) que abanderará, más de un siglo después, la deep ecology norteamericana.

La maduración de todo este ideario tiene lugar en la segunda mitad del siglo XIX en el contexto de una reacción social fuerte frente al racionalismo y al proceso de urbanización de la sociedad europea: el movimiento Völkisch. Alimentado de campesinos resentidos por el proceso de industrialización y de una clase media empobrecida, este movimiento crea de nuevo una mística de retorno a los orígenes felices que se plasma en odio antisemita y contra el proceso industrializador, causantes, a su entender, del caos presente⁶³.

En este contexto histórico es destacable la figura del zoólogo Ernst Haeckel, uno de los mayores ideólogos del nacionalismo xenófobo que haría germinar el nacionalsocialismo. Estudioso de las interacciones entre los organismos y el entorno, fundará la Liga Germánica Monista como un proyecto en el que combinaba el ecologismo científico con la sensibilidad social que había alimentado el movimiento Völkisch, formulando ya sin ambages la superioridad de las razas nórdicas, la necesidad de desterrar los matrimonios mixtos y la defensa entusiasta de la eugenesia étnica.

Con Haeckel se produce la conexión entre la ecología y las políticas reaccionarias, especialmente al aplicar principios biológicos a las relaciones sociales y, por ello, haciendo posible la teorización de unas leyes naturales que, pretendidamente, regirían en el gobierno de las sociedades. Una de ellas, claro está, la de la superioridad racial. Así, el biólogo Raoul Francé, otro de los fundadores de la Liga Monista, formulará las

⁶² KINZLER, Catherine. *Jean-Philippe Rameau. Splendeurs et naufrage de l'esthétique du plaisir à l'âge classique*. Paris: Minerve, 1983. Citada en FERRY, op. cit., p. 151.

⁶³ STAUDENMAIER, op. cit.

que denomina “Leyes de la Vida” (Lebensgesetze), que vienen a proclamar que el orden natural determina el orden social, razonando a partir de ahí ideas como el carácter antinatural del mestizaje racial⁶⁴.

Otro discípulo de Haeckel, Ludwig Woltmann, extenderá la interpretación biológica a los fenómenos económicos, lo que le servirá para sostener que el paso de una sociedad agraria a otra industrial ha llevado al declive de la raza germánica; mientras el campo genera formas armoniosas de germanismo, en cambio las ciudades (“diabólicas e inorgánicas”) destruyen las virtudes de la raza⁶⁵.

En el primer tercio del siglo XX va a surgir un movimiento, el *Wandervögel* (el “movimiento de los espíritus libres errantes”), comúnmente conocido como el *Movimiento de la Juventud*, que va a producir una amalgama confusa entre elementos de contracultura, filosofía oriental, misticismo naturalista y hostilidad al racionalismo. En este movimiento jugó un papel fundamental el filósofo Ludwig Klages, autor del manifiesto seminal del ecologismo reaccionario, “*El Hombre y la Tierra*”, escrito para el famoso encuentro del Movimiento Juvenil de 1913 que tuvo lugar en el monte Meissner.

El manifiesto va a anticipar una serie de elementos clave en lo que será el pensamiento ecologista actual; por citar sólo algunos: la condena de la destrucción acelerada de especies animales y vegetales, denuncia del impacto sobre el medioambiente del creciente fenómeno turístico, denuncia de la caza indiscriminada de ballenas, de los procesos de deforestación, de la destrucción de tierras vírgenes y de los pueblos aborígenes,....⁶⁶ Sin embargo, no hay que llamarse a engaño: el manifiesto de Klages es, claramente, un ejercicio anticipatorio del ideario nacionalsocialista que arremete contra la democracia liberal encarnada en la idea de progreso.

⁶⁴ STAUDENMAIER, op. cit.

⁶⁵ MOSSE, George. *The Crisis of German Ideology: Intellectual Origins of the Third Reich*. New York: Grosset & Dunlap, 1964, p. 101.

⁶⁶ LAQUEUR, Walter. *Young Germany: A History of the German Youth Movement*. Basic Books Pub. Co.: New York, 1962, p.41

Por ello, desde los inicios fundacionales del Partido Nacional Socialista de Alemania (NSPAD) hay un ala verde (si así puede llamársele) en la que jugó un papel esencial Richard Walter Darré (1895-1953), uno de los formuladores de las teorías raciales del nazismo y estratega en la creación del malestar entre el campesinado alemán y su utilización como colonos en la ocupación de los territorios orientales. En una fecha tan temprana como 1930, Darré proclamaría que “la doctrina del *Blud un Boden* (Sangre y Suelo) debe ser restaurada”, doctrina en la que encuentra justificación para atacar a los pueblos desarraigados, los que han roto el vínculo entre suelo y sangre: básicamente, el pueblo judío (y, en menor medida, también los pueblos eslavos). Darré va a ser el creador de la idea de los *Lebensraum* (los “espacios vitales”), verdadero subterfugio con el que el Reich se lanzará a la campaña de ocupación de los territorios del Este. El propio Darré declaró que “el concepto de Sangre y Suelo nos otorga el derecho moral de tomar tanta tierra en el Este como nos sea necesaria para reestablecer la armonía entre nuestro Pueblo y su espacio geopolítico”⁶⁷.

Sin embargo, la figura central de la llamada “ala verde” fue, indudablemente, Rudolf Hess, Ministro de Estado e impulsor de la legislación nazi de protección de la naturaleza. Hess se rodeó de un equipo que compartía con él su preocupación ecologista, y en el que destacan las figuras de Fritz Todt (quien ocupó diversos cargos de importancia en la administración nazi, llegando incluso al puesto de Ministro de Armamento y Munición) y de su ayudante, el ingeniero Alwin Seifert (a quien se le apodaba “Señor Madre Tierra”) y que sería nombrado Abogado General para el Paisaje⁶⁸.

En un periodo de 3 años se aprobaron tres leyes que carecían de precedente en el derecho comparado y que incorporaban preocupaciones medioambientales modernas. Son la Ley de 24 de noviembre de 1933, de protección de los animales (*Tierschutzgesetz*), la Ley de 3 de julio de 1934, de limitación de la caza (*Reichsjagdgesetz*) y la Ley de 1 de julio de 1935 de protección de la naturaleza

⁶⁷ BERGMANN, Klaus. *Agrarromantik und Großstadtfeindschaft*. Meisenheim/Glan: Verlag Anton Hain, 1970, pp. 308-312. Citado en STAUDENMAIER, op. cit.

⁶⁸ STAUDENMAIER, op. cit.

(*Reichsnaturgesetz*). Estas normas proceden del momento en que el ala verde del NSPAD se encontraba con mayor fuerza, y prueba de ello es que las tres leyes proceden de un encargo personal de Hitler, y que llevan las firmas de todos los Ministros afectados (Göring, Gürtner, Darré, Frick y Rust)⁶⁹.

Sin embargo, desde el ascenso de Hitler y hasta el año 1942 hubo una evidente tensión entre el ala verde del partido y la posición tecnocrática y proindustrial de la jerarquía nazi, en la que marcadamente se adscribían Göring, Goebbels, Bormann y Heydrich. Göring siempre mantuvo que el grupo de Hess era un puñado de excéntricos, soñadores y un riesgo para la seguridad del Reich. El vuelo de Hess a Gran Bretaña en 1941 confirmó estas acusaciones y supuso un punto de inflexión en este equilibrio de poderes. En 1942 Todt murió en un accidente de aviación justo después de una discusión con Hitler, y Darré fue obligado a dimitir de todos sus cargos, poniendo fin a la existencia de un ala verde dentro del Gobierno nacionalsocialista⁷⁰.

Por más que pueda extrañar, el régimen nazi dejó una huella importante en el movimiento ecologista posterior, y cuando, tras mayo del 68, emerjan los movimientos verdes, rescatarán algunas de las figuras que fundaron la cara ecologista del nazismo. Desde luego, en la formulación del ecologismo moderno aparecen figuras que, cuanto menos, podríamos calificar de colaboracionistas: de modo muy claro, la personalidad de Martin Heidegger con su planteamiento crítico respecto de la cultura tecnológica y su formulación de la idea del ‘ser auténtico’ lo han llevado al panteón de los padres fundadores de la moderna ecología, olvidando su implicación con el nacionalsocialismo. Y en esa misma categoría de figuras rehabilitadas por el ecologismo contemporáneo, aparecen dos nombres ya citados en los párrafos anteriores: Ludwig Klages y Walther Darré, rescatados por el movimiento verde alemán a principios de los setenta y mencionados en los documentos fundacionales del Partido Verde.

⁶⁹ DOMINICK, Raymond H. “The Nazis and the Nature Conservationists”, en: *The Historian* vol. XLIX no. 4 (August 1987), p. 534

⁷⁰ BRANWELL, Anna. *Blood and soil: Walther Darré and Hitler's Green party*. Abbotsbrooke (Reino Unido): The Kensal Press, 1985, pp. 91-128.

c) El ecologismo contemporáneo.

Se suele citar como punto de nacimiento del ecologismo contemporáneo la obra de Rachel Carson *Una primavera silenciosa* en la que, continuando la tradición de Leopold y Muir, denuncia los devastadores efectos del DDT y otros pesticidas sobre el medio natural y sobre la salud de las personas. Sin embargo, Dobson opina que, a lo sumo, Carson prefigura el ecologismo, pero la ausencia de una estrategia política para afrontar los problemas que enuncia supone, simplemente, que en 1962 el ecologismo no existía⁷¹.

De ahí que, a juicio de Dobson, sea necesario distinguir los conceptos de “medioambientalismo” y “ecología”, distinción que, como luego se verá, adquiere importancia práctica en torno a la idea y validez del concepto de desarrollo sostenible. El *medioambientalismo* aboga por una aproximación administrativa a los problemas ambientales, bajo la convicción de que pueden ser resueltos dentro del modelo vigente de producción y consumo, mientras que el *ecologismo* defiende que sólo mediante una transformación radical de nuestro modelo político y social y de relación con el mundo natural no humano es posible conseguir una existencia sostenible y satisfactoria. Por ello, es posible sostener que hay diferentes ecologismos, pero nunca se debe rebasar la línea separadora que sitúe al medioambientalismo dentro del ecologismo: éste es una ideología, aquél es, a lo sumo, un adjetivo con capacidad para formar híbridos con otras ideologías, pero con la que más incómodo se encuentra es con el ecologismo⁷².

El pensamiento ecologista moderno hunde sus raíces en los años de crecimiento económico posteriores a la segunda guerra mundial. Entre 1950 y 1975 se produce la etapa de mayor crecimiento económico de la que se tiene constancia: en 1960 Walt Whitman Rostow publicó “*Los estadios del crecimiento económico*” donde auguraba que las crisis económicas habían acabado y emergía una nueva era de “crecimiento autosostenido”. Pero la irrupción de las crisis del petróleo de los años setenta no sólo

⁷¹ DOBSON, Andrew. *Pensamiento político verde*. Barcelona: Paidós, 1997, p. 59.

⁷² DOBSON, Andrew, op cit., pp. 22-23.

dio al traste con estas ideas, sino que hizo emerger en la conciencia pública la idea de *crisis medioambiental*⁷³.

Se sitúa como punto de partida el primer informe al Club de Roma sobre los límites del crecimiento (conocido como *informe Meadows*), publicado en 1972 y que defendía la imposibilidad de mantener un crecimiento ilimitado en un mundo de recursos finitos. Ese mismo año 1972, las Naciones Unidas convocaron en Estocolmo la primera Conferencia Mundial sobre el Medio Humano y en 1973 Fritz Schumacher publicó *Small is Beautiful*, que constituye el resumen de la crítica medioambiental a la sociedad industrial y que marcará las dos décadas siguientes de debate medioambiental, al enunciar la idea de que “*el sistema industrial moderno, con toda su sofisticación intelectual, consume los cimientos sobre los cuales ha sido erigido*”⁷⁴.

Durante las dos décadas siguientes el núcleo del debate medioambiental se situó en el problema del agotamiento de los recursos. Identificado el problema, el debate se centró en las soluciones: Meadows y Randers propugnaron el crecimiento cero. Otros autores enfatizaron la pregunta de *qué crecimiento*: neomalthusianos como Paul y Anne Erlich o el ultraconservador Garret Hardin lo centraron en el crecimiento de la población; el ecosocialista Barry Commoner en la explotación de recursos en un sistema económico depredador. Los antimalthusianos comenzaron a apuntar el diferente impacto de cada ser humano según el lugar en que vive, avanzando una idea inherente al concepto de justicia medioambiental: la desigual distribución de las cargas ambientales. Al final del debate se aceptó que el impacto ambiental es una función compleja del número de habitantes, su nivel de consumo y la tecnología empleada para suministrarlo⁷⁵.

⁷³ TELLO, Enric. “Ecopacifismo”, en: ANTÓN MELLÓN, Joan (editor), *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos* (2ª edición). Madrid: Tecnos, 2012, pp. 425-426.

⁷⁴ SCHUMACHER, Ernst Friedrich. *Small Is Beautiful: A study of economics as if people mattered*. London: Bond & Briggs, 1973, p. 16.

⁷⁵ TELLO, op. cit, pp 428-429.

d) El pacifismo antinuclear.

Los años posteriores a la Cumbre de Estocolmo y hasta el final de la guerra fría estuvieron marcados por el peligro de guerra nuclear derivado de la nueva doctrina militar adoptada por la OTAN (despliegue de misiles de medio alcance Cruise y Pershing II con el objetivo de disponer de capacidad de ataque preventivo), convirtiendo a Europa en un escenario posible de confrontación nuclear y provocando que los movimientos ecologistas se sumen a los defensores de una Europa desnuclearizada y del desarme unilateral; el acceso de los partidos verdes a los parlamentos nacionales marcará la orientación del ecopacifismo de los años ochenta del siglo pasado⁷⁶.

A partir de estos años, los desastres ambientales se suceden con demasiada frecuencia: los vertidos petroleros del *Exxon Valdez* en Alaska o del *Prestige* en Galicia, los accidentes nucleares de Harrisburg, Vandellós y Chernobyl, la emisión tóxica de dioxinas en Seveso y en Bhopal. Se va creando una conciencia colectiva de alarma y urgencia medioambiental, especialmente tras el descubrimiento por la NASA en 1984 de un agujero en la capa de ozono en el polo sur; los científicos Molina y Rowland advirtieron en 1974 que las moléculas cloradas de CFCs destruyen la capa de ozono: tras ser difamados y criticados, recibieron en 1995 el premio Nobel de química.

Ulrich Beck ha escrito ampliamente sobre la llamada “sociedad del riesgo”⁷⁷. Para Beck, el conflicto tipo de los siglos XIX y XX es un conflicto distribucional, centrado en el reparto de riqueza; sin embargo, a medida que aumentan los riesgos medioambientales el conflicto distribucional pierde su importancia y las sociedades industriales se transforman en sociedades de riesgo global⁷⁸ en las cuales lo desconocido y las consecuencias no intencionadas se convierten en la fuerza dominante de la historia y de la sociedad. En definitiva, la tesis de Beck viene a demostrar que la cuestión medioambiental ha dejado los márgenes de la política y se ha desplazado en el momento actual a una posición central en la agenda política y en el debate social⁷⁹.

⁷⁶ TELLO, op. cit., p. 430.

⁷⁷ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.

⁷⁸ BECK, Ulrich. *Ecological Politics in an Age of Risks*. Cambridge: Polity, 2002, p. 128.

⁷⁹ GIDDENS, A., op. cit., p. 220.

e) La Cumbre de Río y el Desarrollo Sostenible.

En 1992 el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente convocó en 1992 la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, y que situó de nuevo la crisis ecológica en el centro de la agenda política, con un nuevo diagnóstico de la misma y de las posibles soluciones: ya no se trata del agotamiento de unos recursos naturales limitados, sino de la superación de la capacidad de carga de los ecosistemas naturales o de la biosfera en su conjunto. El problema del suministro energético se relativiza, pues existe consenso en la comunidad científica de que aun disponiendo de combustibles fósiles suficientes, los ecosistemas naturales iban a ser incapaces de absorber las emisiones de carbono que se produzcan. Las soluciones también cambian: ya no se propugna el *crecimiento cero*, sino una recuperación de las dimensiones ética y política de la actividad económica, y se proyectan en una perspectiva espacial y temporal:

- Desde una perspectiva espacial, se defiende una nueva redefinición del mundo común, introduciendo las categorías de *bienes comunes de la humanidad* o *bienes públicos mundiales*, titularidad jurídica relativa a aquellos bienes que pertenecen global e indistintamente a todos los miembros de la comunidad humana en su conjunto y que, por tanto, todas las personas adquieren la obligación de velar por ellos, hacer un uso razonable y equitativo de los mismos y transmitirlos en las mejores condiciones de disfrute a las generaciones venideras⁸⁰. Son bienes básicos cuya existencia y disponibilidad es fundamental para el desarrollo de los seres humanos; una parte esencial de estos bienes son bienes naturales como la capa de ozono, la estabilidad climática, el agua, las especies vegetales y animales, la biodiversidad,.....
- Desde una perspectiva temporal, se constata que si el bienestar del presente se hace a expensas de la degradación de la biosfera, se está generando una inmensa injusticia intergeneracional al quedar comprometida la satisfacción futura de las generaciones venideras. De esta manera, la solidaridad intergeneracional y la

⁸⁰ VIDAL-BENEYTO, José. “Bienes Públicos Mundiales / Bienes Comunes de la Humanidad”, en: *Revista Valenciana d’Estudis Autònomic*, número 39/40 (primer y segundo trimestre 2003), pp. 19-27.

protección de las generaciones futuras se convierte en un valor a tener en cuenta en toda formulación del conflicto medioambiental e, incluso, este patrimonio jurídico se considera uno de los bienes comunes de la humanidad.

Esta doble dimensión origina el concepto de “sostenibilidad” (o sus expresiones sinónimas “sustentabilidad” y “desarrollo sostenible”), introducidas por primera vez en el informe encargado por Naciones Unidas y titulado *Nuestro Futuro Común*⁸¹ (conocido como Informe Brundtland, al estar presidido el comité organizador por la dirigente socialdemócrata noruega Gro Harlem Brundtlan), que se expresa en los siguientes términos:

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. Encierra en sí dos conceptos fundamentales:

- *El concepto de “necesidades”, en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar la máxima prioridad.*
- *La idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social a la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.*

La sostenibilidad se ha convertido así en el paradigma del medioambientalismo, frente al pensamiento ecologista o “ecología política” y constituyen las dos aproximaciones desde las que se aborda el problema medioambiental.

Como dice Tello, la definición del informe Brundtland lo que no dice es cómo conseguir el desarrollo sostenible, habiéndose propuesto diversos criterios, como los de Herman Daly, que consisten en (1) no explotar los recursos renovables por encima de su ritmo de renovación; (2) no explotar los recursos no renovables por encima del ritmo de su sustitución por otros renovables; (3) no verter a la biosfera residuos por encima de la

⁸¹ Disponible en internet en <<<http://daccess-ods.un.org/TMP/6389850.3780365.html>>>

capacidad de absorción de los ecosistemas; y (4) preservar la biodiversidad de todos los ecosistemas⁸².

La noción de sostenibilidad contiene, así, dos clases de implicaciones:

- La convicción de que las decisiones sobre uso y conservación de los recursos naturales no pueden dejarse ni a la decisión de las fuerzas del mercado ni tampoco al juicio de un reducido número de expertos que asesoren a los responsables políticos.
- La afirmación de que la intersección entre capacidades ambientales y satisfacción de las necesidades humanas entraña una invocación a valores como equidad o justicia que debe conducir a la apertura de nuevos espacios democráticos y al surgimiento de una nueva democracia medioambiental.

En el contexto de la idea del desarrollo sostenible surge, así, el debate fundamental del presente sobre el medio ambiente: la posibilidad o no de que la preservación de los ecosistemas y la conservación de los recursos pueda llevarse a efecto dentro de los esquemas de la democracia liberal y la economía de mercado. Aparecen, así, las dos posiciones básicas de este debate: el ambientalismo económico y la ecología política (o, más simplificado, medioambientalistas versus ecologistas, según la diferenciación postulada por Dobson y antes citada).

⁸² TELLO, op. cit., p. 434.

3. ECOLOGISMO Y MEDIOAMBIENTALISMO.

La línea divisoria del debate sobre el medio ambiente pasa por la distinción básica entre el antropocentrismo y el biocentrismo ⁸³ . Como dice Dobson ⁸⁴ , medioambientalistas y ecologistas están unidos por una preocupación por el medio ambiente, pero difieren en dos aspectos fundamentales:

- a. en el diagnóstico de la crisis medioambiental: los medioambientalistas se centran en los síntomas, mientras que los ecologistas políticos indagan en las causas políticas y económicas;
- b. en las soluciones: mientras los medioambientalistas creen que el daño medioambiental puede ser corregido dentro de las prácticas políticas, económicas y sociales actuales (bastando sólo introducir ciertos cambios en el “industrialismo”), en cambio los ecologistas políticos postulan el desmantelamiento del sistema y su sustitución

Desde la ecología política se argumenta que las sociedades desarrolladas arrastran al mundo al desastre medioambiental, no sólo por generar unos niveles de producción y consumo desproporcionadamente altos, sino además por configurar tales niveles como la aspiración de todos los países en vías de desarrollo (la sugestiva seducción del primer mundo). En consecuencia, los ecologistas políticos entienden que las respuestas tecnológicas a los problemas medioambientales pueden ser exitosas temporalmente, pero están abocadas al fracaso a largo plazo.

Por ello, el ecologismo político pone en cuestión los supuestos en que están basados el socialismo, el conservadurismo y el liberalismo, censurándoles su antropocentrismo: afrontan la crisis medioambiental desde la perspectiva de que el mundo ha sido hecho

⁸³ También es frecuente aludir a esta distinción con las expresiones *ecología superficial* y *ecología profunda*. Ver NAESS, Arne, *The shallow and the deep, Long-range Ecology Movement: A Summary*, Inquiry, nº 16, 1972.

⁸⁴ DOBSON, Andrew. “El proyecto de una sociedad sostenible en el siglo XXI: el ecologismo político”, en: ANTÓN MELLÓN, Joan (coord.), *Las ideas políticas en el siglo XXI*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 2002, pp. 147-149.

para los humanos; por ello, uno de los objetivos básicos del ecologismo es la sustitución del antropocentrismo por el biocentrismo⁸⁵.

Sobre el postulado biocéntrico recaen las más importantes críticas contra el ecologismo: primero, porque sostenibilidad y biocentrismo son antitéticos (la sostenibilidad se enuncia en términos humanos); segundo, porque reduce al ser humano a la misma consideración que cualquier otro ser vivo (una bacteria, una mosca,...); tercero, porque la reducción de la población humana (corolario del biocentrismo) entraña aspectos autoritarios cuestionables.

Esta confrontación entre dos visiones de la crisis medioambiental del presente plantea el *cómo* alcanzar un objetivo final de sostenibilidad; puede ser una cuestión de adopción de virtudes cívicas en la esfera puramente privada, o reformulación de los modelos de participación política o de criterios de distribución de cargas medioambientales. Cualquiera de estas formulaciones entraña una cuestión de ciudadanía, de posición de la persona en el seno de una comunidad.

a) La formulación de una ciudadanía ecológica.

La confluencia del ecologismo y el medioambientalismo tiene lugar en la aparición de un nuevo tipo de ciudadanía ligado a la defensa de los recursos naturales, denominado “*ciudadanía ecológica*” por Mark J. Smith⁸⁶, y “*ciudadanía medioambiental*” por Dobson y Bell⁸⁷.

Se puede explicar la ciudadanía ecológica como una cuarta fase del proceso de creación y ensanchamiento de la noción de ciudadanía, comenzando con la *ciudadanía civil* derivada del reconocimiento del derecho de propiedad con sus perfiles modernos, pasando después por la *ciudadanía política* derivada del reconocimiento del derecho de sufragio, después una *ciudadanía social* conseguida con la constitucionalización de los

⁸⁵ RYLE, Martin. *Ecology and Socialism*. Londres: Radius, 1988, pp. 17-ss.

⁸⁶ SMITH, Mark J., *Ecologism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

⁸⁷ DOBSON, Andrew y BELL, David. *Environmental Citizenship*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2006.

derechos sociales⁸⁸ y, finalmente, la cuarta fase actual, marcada por la ciudadanía ecológica que implica una nuevo tipo de relación del ser humano con el medio natural (o, con más amplitud, con su medio ambiente) y el reconocimiento de derechos a sujetos no representados en la relaciones jurídicas medioambientales: las generaciones futuras, los animales y los seres vivos en su conjunto⁸⁹.

Esta idea de ciudadanía ecológica, que marca el momento actual de la cuestión medioambiental, se desarrolla en los tres niveles político, económico y social y, en cada uno de ellos, se proyectan las diferencias entre el medioambientalismo y la ecología política:

- En su *dimensión política* la ciudadanía ecológica postula una nueva democracia ambiental que dé entrada a nuevas figuras de representación política (las generaciones futuras, los seres vivos no humanos,...) ya sea dentro de los cauces democráticos existentes (medioambientalistas) o mediante una ruptura que a veces tiene carácter revolucionario (la ecología política y la revolución verde).
- En su *dimensión económica* todo el *pensamiento verde* asume que el ritmo de desarrollo actual es inviable y es necesario sacar las cuestiones medioambientales de las dinámicas de mercado (criterios de medición como el PIB o el PNB son cuestionados y se proponen otros como el Producto Nacional Ajustado –PNA-, la huella ecológica,...). Sin embargo, mientras el medioambientalismo defiende un crecimiento ajustado a las capacidades de carga de los ecosistemas (criterio de sostenibilidad), en cambio la ecología política formula propuestas maximalistas como el *estado estacionario* o incluso el decrecimiento humano.
- Por último, es en la *dimensión social* de la ciudadanía ecológica donde mayores diferencias se manifiestan. Desde los postulados de la sostenibilidad se defiende

⁸⁸ MARSHALL, Thomas H. "Citizenship and social class", en: *Class, Citizenship And Social Development*. Chicago: Chicago University Press, 1977 (publicado originalmente en 1949).

⁸⁹ GIDDENS, A. op. cit., pp 224-225.

la pervivencia del modelo social actual de los países desarrollados, propugnando la introducción progresiva de modulaciones en la conformación social que permitan armonizar el crecimiento económico con la preservación de los recursos naturales y la biodiversidad (tratamiento y reciclaje de residuos, pautas de consumo moderadas,...). La ecología política, en cambio, como corolario de su ruptura con la democracia liberal y la economía de mercado, propugna un modelo social que descansa en la idea de descentralización (se argumenta que si las relaciones ecológicas no son ni jerárquicas ni centralizadas, tampoco deben serlo las relaciones humanas), lo que permite por una parte acercar los puntos de producción y de consumo y, de otra parte, posibilita modelos democráticos participativos y con mayor protagonismo de la persona en la adopción de decisiones colectivas; la consecuencia de estas ideas es el biorregionalismo; y el modelo de organización social es la biorregión, que define Sale como:

“(...) una parte de la superficie de la Tierra y los límites abruptos de la cual están determinados por dictados naturales y no humanos, distinguible de otras áreas por atributos de flora, fauna, agua, clima, suelos y accidentes geográfico, y por las colonias humanas y las culturas que ha originado”⁹⁰.

b) Ciudadanía ecológica y justicia.

Con las diferencias examinadas, la postulación de una ciudadanía medioambiental supone, como mínimo común denominador, la existencia de unos derechos estrictamente medioambientales, elevados generalmente a rango constitucional, y la atribución de su titularidad a todos los ciudadanos. El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, y la vinculación del mismo al desarrollo integral de la persona, constituye un patrimonio jurídico integrante de la condición de ciudadanía ecológica. La adopción de formas de vida y de convivencia más sostenibles entraña la necesidad de

⁹⁰ SALE, Kirkpatrick. “Mother of All”, en: SATISH KUMAR (ed.) *The Schumacher lectures*, volumen 2. Londres: Abacus, 1974, pp. 226-227.

surgimiento de una nueva democracia ambiental que rompa los diques de contención erigidos por el liberalismo entre la esfera económica del mercado y la esfera pública de la representación política. La democracia ambiental amplía los espacios de la democracia y reduce el terreno de juego del mercado y del individualismo, subordinándolos a valores de orden superior⁹¹.

Desde la perspectiva de la ciudadanía ecológica, la crisis medioambiental puede entonces representarse como una crisis de legitimación. La crisis ecológica es una crisis en las relaciones de la comunidad humana con la biosfera, y su permanente posposición trae como resultados la inflación retórica, el aplazamiento de las soluciones y la crisis de gobernabilidad⁹².

Consecuentemente la ciudadanía ecológica debe recuperar contenidos éticos y valores democráticos a la hora de afrontar las relaciones de las sociedades con el medio ambiente, y deben así abordarse líneas de fractura que han quedado generalmente apartadas del debate ecológico. Los conceptos de justicia y equidad deben de traerse también al ámbito de la ecología, y debe plantearse entonces la pregunta de si el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, proclamado en gran número de textos constitucionales, es aplicable por igual a toda la comunidad humana.

Ya se han insinuado en los párrafos anteriores algunas líneas de ruptura en el disfrute de los recursos naturales. El caso de las generaciones futuras es un ejemplo claro (difícilmente podrán usar la biosfera de modo análogo al actual si las pautas de explotación no se rebajan); el caso de los países en vías de desarrollo y del tercer mundo es otro ejemplo entendible. Sin embargo, el debate sobre el medio ambiente exige una profundización mayor: examinar si hay líneas divisorias de clase, de raza, de capacidad económica, de origen nacional,...en el disfrute del derecho a un medio ambiente adecuado. Y, en el mismo sentido, indagar si las cargas medioambientales derivadas del modo de vida actual se reparten por igual, ya se trate de un contexto mundial, de un país,

⁹¹ TELLO, op. cit., pp 436-437.

⁹² TELLO, op. cit., pp 448-449.

de una región, de una ciudad o de un barrio. Y es, en este discurso, donde surge el concepto de justicia medioambiental, que es objeto de la presente tesis doctoral.

CAPÍTULO 2

LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL: CONCEPTO Y CARACTERES.

1. EL CONCEPTO DE JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL.

La expresión “justicia medioambiental” (JM)⁹³ nace en los Estados Unidos a principios de los años 80 del siglo XX, a raíz de las protestas y manifestaciones de ciertas comunidades afroamericanas contra la instalación en sus vecindarios de industrias contaminantes o contra el vertido de residuos tóxicos en tales vecindarios. Sin embargo, ya había sido utilizada unos años antes, en una conferencia celebrada en mayo de 1976 en Onaway (Michigan), en el Walter and May Reuther UAW Family Education Center, con el título *Working for Environmental and Economic Justice & Jobs*. Incluso pueden citarse antecedentes más lejanos: cuando Martin Luther King fue a Memphis en 1968 (donde fue asesinado), acudía con la misión de examinar los problemas ambientales y de salud que padecían los empleados negros del servicio de basuras⁹⁴.

En 1982, durante las protestas que tuvieron lugar en Warren County (Carolina del Norte) contra los vertidos de policlorobifenilos (PCBs) tóxicos, Benjamín Chavis (futuro director de la National Association for the Advancement of Colored People – NAACP) acuñó el término de “racismo medioambiental” para designar “*la gran disparidad en el establecimiento de instalaciones de vertidos, industrias contaminantes*”

⁹³ Diversas expresiones se utilizan de manera indistinta para designar un mismo concepto: justicia ambiental, justicia medioambiental, ecojusticia,... Estas expresiones se utilizan, además, tanto en letra mayúscula como minúscula. En esta tesis se va a utilizar la expresión “justicia medioambiental”, ya que medio ambiente es el concepto jurídico que utiliza nuestra Constitución; y se usará la expresión en letra minúscula, por no tratarse de un nombre propio (aunque su acrónimo se escribirá en mayúsculas, por ser esa la regla de abreviación: JM). No obstante, en aquellos documentos o citas en que se usen bien otra expresión, bien letras mayúsculas, se respetará la ortografía original.

⁹⁴ BULLARD, Robert D. *The Quest for Environmental Justice. Human Rights and the Politics of Pollution*. San Francisco: Sierra Club Books, 2005, p. 19.

y otras instalaciones con efecto medioambiental negativo”⁹⁵. Las declaraciones de Chavis marcan el nacimiento de la justicia medioambiental. Chavis venía a enfatizar que la JM significa que toda persona, con independencia de su raza, etnicidad o clase, tiene el derecho de verse libre de agresiones medioambientales y merece igual protección de su medio ambiente, salud, empleo, vivienda, transporte,...

En este sentido, indudablemente la justicia medioambiental se inscribiría dentro de un medioambientalismo antropocéntrico, alejado de las posiciones radicales biocéntricas. Se trataría, por ello, de afirmar que el ser humano es un sujeto destacado o prevalente dentro de los ecosistemas naturales y de reconocerle o atribuirle un derecho al aprovechamiento o explotación de tales recursos. La manera de cohonstar este aprovechamiento con los derechos de las generaciones futuras mediante el uso racional y equilibrado es lo que, desde el Informe Brundtland de 1987, se viene denominando “*desarrollo sostenible*”.

Sin embargo, esta ubicación de la justicia medioambiental dentro del pensamiento verde de corte antropocéntrico poco añade a la delimitación del objeto de estudio de esta tesis. Posiciones antropocéntricas dentro del ecologismo hay muchas, y todas ellas comparten la idea de que la protección al medio ambiente no puede superponerse con carácter absoluto a la posibilidad de aprovechamiento de los recursos naturales para satisfacer necesidades humanas. De hecho el antropocentrismo como opción de protección medioambiental tiene consagración constitucional en el artículo 45 de la Constitución Española cuando se establece que *todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo* (apartado 1) y añade que *los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva* (apartado 2).

⁹⁵ ROBINSON, Florence. *Concepts of Environmental Justice*. North Baton Rouge Environmental Association: no publicado. Citado en: ROBERTS, Timmons J. y TOFFOLON-WEISS, Melissa M. (eds.), *Chronicles from the Environmental Justice Frontline*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 9.

Pero, además, la justicia medioambiental no es un concepto unidimensional o simple. Robert Bullard, uno de los principales defensores de la justicia medioambiental, señala que:

“(...) medio ambiente es todo: donde vivimos, trabajamos, jugamos, vamos al colegio, de igual modo que el medio físico o natural. No podemos separar el medio ambiente natural del cultural. Tenemos que asegurarnos que la justicia se integre en todas las actividades que realizamos. (...) La raza sigue siendo un factor poderoso para predecir dónde se van a establecer usos de suelo a nivel local no deseados (LULUS⁹⁶). Muchos piensan que es la clase, pero raza y clase están entrelazados. Debido a que la sociedad es racista y el racismo afecta a todas las instituciones - el empleo, la vivienda, la educación, el emplazamiento las instalaciones, las decisiones de uso del suelo - realmente no se pueden excluir consideraciones racistas de las decisiones que se adoptan por las personas que están en el poder y por ello las decisiones no son equitativas. (...) La justicia ambiental no es un programa social, no es acción afirmativa, trata de la justicia. Y hasta que no se haga justicia en la protección del medio ambiente y en el cumplimiento de las normas, no estaremos en condiciones de hablar de temas como el desarrollo sostenible o los problemas de sostenibilidad.”⁹⁷.

Las declaraciones de Bullard ponen de manifiesto las dificultades a la hora de conceptualizar la justicia medioambiental. Como dice Florence Robinson⁹⁸ para entender la justicia medioambiental antes hay que definir el término “*injusticia medioambiental*”, que tiene lugar cuando una persona o grupo de personas son obligadas a soportar una carga medioambiental en beneficio del bien común social que el resto de la sociedad no soporta. Así, una injusticia medioambiental puede afectar a cualquier persona de cualquier raza, clase o nivel de renta. Por ello, cuando esa injusticia se dirige a grupos

⁹⁶ Acrónimo de *locally unwanted land use*.

⁹⁷ SCHWEIZER, Errol. “Interview with Robert Bullard”, en: *Earth First Journal*, July 6th: 1999. Disponible en internet: <http://www.ejnet.org/ej/bullard.html> (última consulta 13 de marzo de 2014). Hay, además, disponible una traducción de esta entrevista al castellano en *Ecología Política – Cuadernos de debate internacional*, número 31. Madrid: Icaria, 2006. pp. 79-81.

⁹⁸ ROBINSON, op. cit., p. 11

vulnerables (como lo son las personas de color, las personas de renta baja, las personas, pobres,...) en tal caso el término que se acuña desde la justicia medioambiental es el de “racismo medioambiental”.

Este elemento, el elemento racista o discriminatorio, marca la diferencia entre el movimiento antitóxico y el de la justicia medioambiental. En ambos casos existe una agresión medioambiental con implicaciones para la salud a nivel local: el movimiento antitóxicos (NIMBY) pretende evitar que llegue a buen puerto la instalación proyectada (“en mi patio, no”: *not in my backyard*); la justicia medioambiental persigue esa misma finalidad, pero el planteamiento que subyace es más complejo: sostiene que por razones de tipo histórico, económico y social, las instalaciones industriales nocivas se ubican preferentemente en vecindarios de renta baja o de gente de color; y que, por tanto, detrás de estas decisiones hay un planteamiento discriminatorio o racista. Este punto de intersección entre el movimiento antitóxicos y el de la justicia medioambiental no está exento de cierto grado de confusión. Por ejemplo, en la categorización de los movimientos ecologistas que realiza Castells⁹⁹, en un mismo grupo (*movilización de las comunidades locales en defensa de su espacio*) engloba a ambos movimientos y los agrupa bajo el denominador común de la justicia medioambiental. Igualmente, son recurrentes las declaraciones de Lois Gibbs (fundadora del movimiento NIMBY) calificando de justicia medioambiental las actuaciones de grupos típicamente NIMBY.

La complejidad del concepto de justicia medioambiental y las dificultades para obtener una definición comprensiva de sus múltiples aspectos aparecen igualmente cuando se recurre a las publicaciones oficiales.

La Agencia de Protección Medioambiental de Estados Unidos (EPA) define la justicia medioambiental como:

El trato justo y la participación significativa de todas las personas, sin consideración de raza, color, origen nacional o posición

⁹⁹ CASTELLS, Manuel. *La era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Volumen 2 – El Poder de la Identidad*. Madrid: Alianza Editorial, 1997, pp 135-158.

económica, en el desarrollo, implementación y cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y políticas medioambientales.

Trato justo significa que ningún grupo de personas, incluyendo grupos étnicos o socioeconómicos, deba soportar una carga desproporcionada de las consecuencias medioambientales negativas que resulten de actuaciones industriales, comerciales o municipales, o de la ejecución de programas y políticas federales, estatales, locales o tribales.

Participación significativa implica (1) que las personas tengan la oportunidad de participar en las decisiones sobre las actividades que puedan afectar a su medio ambiente o salud; (2) que la participación pública pueda influir en la decisión de las agencias reguladoras; (3) que los intereses de los afectados sean tenidos en consideración en los procesos de toma de decisiones; y (4) que quienes deban adoptar la decisión promuevan y faciliten la participación de los afectados.¹⁰⁰

La definición propuesta por la EPA se ha convertido en el referente de gran número de propuestas de definición de la JM formuladas desde el ámbito doctrinal o desde organismos oficiales. Así, la Comisión de Energía de California, en su página web propone la siguiente definición, claramente tributaria de la dada por la EPA:

"Justicia medioambiental" significa que todas las personas - independientemente de su raza, color, nacionalidad de origen o de ingresos - sean capaces de disfrutar de unos niveles iguales de protección del medio ambiente. Las "comunidades de justicia ambiental" son normalmente identificadas como aquellas en las que los residentes son predominantemente poblaciones minoritarias o de bajos ingresos; donde los residentes han sido excluidos de los

¹⁰⁰ US EPA. *Guidance for incorporating Environmental Justice in EPA's NEPA. Compliance analysis.* Washington DC: EPA, Office of Inspector General, 1998.

procesos de configuración de la política medioambiental o de la toma de decisiones; donde están sujetos a un impacto desproporcionado de uno o más riesgos ambientales; y donde los residentes experimentan discriminaciones en la ejecución de la normativa ambiental, sus requisitos, prácticas o actuaciones. Los esfuerzos de la justicia medioambiental se dirigen a tratar las desigualdades en la protección del medio ambiente en estas comunidades¹⁰¹.

El Departamento de Transporte del Gobierno federal de los Estados Unidos define la JM enunciando los que califica de tres principios fundamentales del concepto:

“(1) evitar, minimizar o mitigar los efectos desproporcionadamente altos y la salud humana y ambientales adversos, incluidos los efectos sociales y económicos, en las poblaciones minoritarias y de bajos ingresos; (2) garantizar la participación plena y justa de todas las comunidades potencialmente afectadas en el proceso de toma de decisiones; y (3) evitar la denegación, reducción o retraso significativo en la percepción de prestaciones por las poblaciones minoritarias y de bajos ingresos¹⁰².”

El plan general de la ciudad de Los Ángeles define la justicia medioambiental como aquella que:

“(...)asegura el trato justo de las personas de toda raza, cultura, educación o nivel de ingresos, respecto al desarrollo, implementación y cumplimiento de las leyes y reglamentaciones y políticas medioambientales, incluyendo esfuerzos afirmativos para informar e implicar a los grupos medioambientalistas,

¹⁰¹ <<http://www.energy.ca.gov/public_adviser/environmental_justice_faq.html>>

¹⁰² Department of Transportation - D.O.T., *Environmental Justice Overview, 2000*, en <<http://www.fhwa.dot.gov/environment/environmental_justice/overview/ej2000.pdf>> (última consulta 4 de noviembre de 2012).

especialmente grupos de justicia medioambiental, en las etapas tempranas de la planificación a través de notificaciones y comunicaciones en doble sentido”¹⁰³.

En el ámbito de las organizaciones medioambientales europeas se maneja un concepto semejante. Así, en Reino Unido, la organización *Friends of Earth* señala:

*La justicia medioambiental tiene dos componentes básicos: primero, que todos deben tener el derecho y la capacidad de poder vivir en un ambiente sano, con acceso a suficientes recursos para disfrutar de una vida sana; y segundo, que son predominantemente los más pobres y los menos poderosos quienes han perdido estas condiciones. Tomando estas dos premisas en conjunto, la prioridad debe ser garantizar que las condiciones adversas que padecen los más vulnerables se aborden en primer lugar. Además, ello no sólo implica derechos ambientales, sino también responsabilidades ambientales. Estas responsabilidades incumben a las generaciones presentes para garantizar un medio ambiente sano a las generaciones futuras, y para garantizar que el desarrollo no crea problemas ambientales o distribuye los recursos ambientales de manera que dañen la salud de otras personas*¹⁰⁴.

En el ámbito de los documentos oficiales del Reino Unido se utilizan con más frecuencia las expresiones “*equidad medioambiental*” y “*desigualdades medioambientales*” en lugar de las de *justicia* e *injusticias medioambientales*, aun cuando las definiciones subyacentes son prácticamente idénticas. Así, en la Estrategia de Desarrollo Sostenible del Gobierno británico, aprobada en marzo de 2005, su capítulo sexto, con la rúbrica “*Creando comunidades sostenibles en un mundo más justo*”, aborda directamente las cuestiones de equidad medioambiental y enuncia, como uno de los objetivos de la estrategia, el siguiente: “*el Gobierno financiará la*

¹⁰³ DELUCA, Kevin M. “A Wilderness Environmentalism manifesto: Contesting the Infinite Self-Absorption of Humans”, en: SANDLER Y PELLUZZO (eds) *Environmental Justice and Environmentalism. The Social Justice Challenge to the Environmental Movement*. Cambridge (Mass): MIT Press, 2007. p. 29.

¹⁰⁴ ESRC Global Environmental Change Programme. *Environmental justice: Rights and means to a healthy environment for all*. Special Briefing No.7, University of Sussex, 2001.

investigación sobre las causas de la desigualdad medioambiental y sobre la eficacia de las medidas de control adoptadas a fin de establecer las mejores maneras de abordar estos temas en las comunidades”¹⁰⁵. No obstante, como se ha señalado, el concepto es idéntico al que aquí se maneja como JM; basta con leer la definición de lo que, según la estrategia, son las “comunidades sostenibles”, para encontrar claramente el referente de la conceptualización de la JM en la literatura norteamericana:

*“Comunidades sostenibles son lugares donde las personas deseen vivir y trabajar, ahora y en el futuro, ya que reúnen las diversas necesidades de los residentes actuales y futuros, son sensibles a su medio ambiente, y contribuyen a una mejor calidad de vida. Son lugares seguros e incluyentes, bien planificados, construidos y gestionados, y ofrecen igualdad de oportunidades y servicios de calidad para todos”*¹⁰⁶.

También ha aparecido el concepto de JM en el ámbito de la Europa Central y Oriental; en un estudio realizado durante 2006 por el Centro para la Política y Normativa Medioambiental (CEPL) se declara que la JM:

*“(…) representa la constatación de que los miembros de minorías étnicas, comunidades de status socioeconómico bajo y con deficiencias educativas y otros segmentos marginalizados de la sociedad: 1) sufren desproporcionadamente la exposición a riesgos ambientales debidos a su proximidad a instalaciones de residuos peligrosos, incineradoras, fábricas y otras fuentes de contaminación y/o 2) se les niegan beneficios ambientales tales como el tratamiento de agua, alcantarillado, instalaciones, saneamiento y acceso a los recursos naturales”*¹⁰⁷.

¹⁰⁵ DEFRA. *Securing the future - Delivering UK sustainable development strategy*. 2005, p. 130.

¹⁰⁶ DEFRA, op cit., p. 122.

¹⁰⁷ Center for Environmental Policy and Law (CEPL). *Making the case for Environmental Justice in Central and Eastern Europe*. Budapest, 2007, p. 9.

E incluso hay un atisbo de la JM, por vez primera a nivel constitucional, en el artículo 24 de la Constitución de la República de Sudáfrica, aprobada en 1996, que reconoce el derecho de todos:

(a) a un medio ambiente que no sea perjudicial para su salud o su bienestar, y

(b) a la protección del medio ambiente en beneficio de las generaciones presentes y futuras, a través de medidas legislativas y de otro tipo que (i) prevenga la contaminación y la degradación ecológica; (ii) promueva la conservación y (iii) asegure el desarrollo ecológicamente sostenible y el uso de los recursos naturales promoviendo al mismo tiempo un desarrollo económico y social razonable.

En definitiva, tras el examen de las diversas formulaciones que, sin ánimo exhaustivo, se han referido en los párrafos precedentes, una conclusión asoma con claridad: hablar de justicia medioambiental representa el cruce del medio ambiente con la agenda de los derechos humanos; por lo que, de alguna manera, dentro de la línea básica que cruza las ideologías del ecologismo, se situaría dentro de la vertiente antropocéntrica: atribuyendo un valor instrumental a la naturaleza y subordinando ésta a las necesidades humanas.

Al producirse este cruce, la justicia medioambiental formula su postulado fundamental: que el acceso a los recursos naturales y la protección frente a las agresiones al medio ambiente son derechos que corresponden por igual a todos los individuos y, por ello, el acceso desigual o discriminatorio a estos derechos debe ser erradicado.

Lo que sucede es que, como dice Schlosberg¹⁰⁸, en general las definiciones de JM suelen manifestar dos carencias:

¹⁰⁸ SCHLOSBERG, David. *Environmental Justice and the New Pluralism*. Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 12-13.

1. Son definiciones que están demasiado centradas en la idea negativa de inequidad, es decir, en la figura de la carga medioambiental, omitiendo referencias a la dimensión positiva que conlleva de JM: la participación equitativa de todas las personas en los beneficios medioambientales. Ello es importante resaltarlo como elemento esencial de la JM, lo que se reflejaría no sólo en que las “comunidades de JM” (identificadas originalmente como las minorías étnicas y poblaciones de baja renta) fuesen beneficiarias de programas y acciones públicas de contenido medioambiental, sino también del derecho al disfrute de recursos naturales que, en la conciencia social, se identifican con el disfrute medioambiental. Este carácter proactivo de la JM¹⁰⁹ le otorga un carácter expansivo que le permite abarcar ámbitos cuyo encaje en el concepto “medio ambiente” resulta, cuanto menos, problemático, y le otorgan al concepto un carácter de “idea paraguas”, como luego se verá en la caracterización de la JM.
2. Están centradas excesivamente en la idea de la justicia distributiva. En algunas de ellas se menciona el principio participativo, como reflejo de una “justicia procedimental”; sin embargo, hay una carencia general de la mención a un tercer elemento que Schlosberg considera esencial: el reconocimiento, como componente de la idea de justicia en el sentido postulado por Fraser¹¹⁰, de aceptación de la diferencia frente a los proyectos de asimilación por la cultura dominante, y que ha convertido a la JM en un marco en el que encajar las batallas y reivindicaciones planteadas por pueblos indígenas (de hecho, la JM en los Estados Unidos sirvió, desde un comienzo, para enmarcar las luchas de los nativos norteamericanos en defensa de su propia identidad) para el reconocimiento de sus derechos en

¹⁰⁹ ARRIAGA, Alicia y PARDO, Mercedes. “Justicia ambiental. El estado de la cuestión” en: *Revista Internacional de Sociología*, vol 69, nº 3, 2011, p. 642.

¹¹⁰ FRASER, Nancy y HONNETH, Axel *¿Redistribución o reconocimiento?* Madrid: Morata, 2006, pp.17-21.

temas como la titularidad de las tierras, lugares sagrados, formas de explotación de los recursos naturales,.....¹¹¹

En resumen, la JM es un concepto complejo, en el que además concurren dos dificultades añadidas: su relativa juventud y su permanente proceso de transformación. Cualquier intento de aproximarse al concepto en detalle tropieza con dificultades insalvables, ya que elementos tan importantes como los colectivos a los que se dirige, el tipo de justicia que se persigue o la delimitación material del adjetivo “medioambiental” están sometidos a permanente revisión. Por eso, antes que intentar encontrar una definición adecuada y completa, es preferible ensayar un estudio de sus características más definitorias.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL.

2.1.La Justicia Medioambiental es un concepto dual: designa un movimiento social y un principio de proyección medioambiental.

Al abordar un estudio de la justicia medioambiental es necesario, desde un principio, dejar sentado que con esta expresión se designa una idea, un principio o concepto (la necesidad de que las cargas y beneficios medioambientales sean repartidos equitativamente) y, también, se designa un movimiento social surgido en los Estados Unidos a principios de los años 80 del siglo XX y que, con el paso del tiempo, se ha extendido a escala universal.

Incluso, como se verá a lo largo de la primera parte de esta tesis, ambas dimensiones han cambiado su significado porque la justicia medioambiental, pese a su juventud, está

¹¹¹ SCHLOSBERG, David y CARRUTHERS, David. “Indigenous Struggles, Environmental Justice, and Community Capabilities”, en: *Global Environmental Politics*, vol 10, nº 4, noviembre 2010, p. 12.

en estado de mudanza. Así, por un lado, la idea o concepto de JM comenzó refiriéndose a grupos minoritarios por razón de raza o status socioeconómico y, actualmente, se asume que las discriminaciones ambientales tienen muchas otras formas y víctimas (pueblos indígenas, campesinos, mujeres, niños, personas ancianas, etc). Eso explica que, por otro lado, al ampliar su ámbito conceptual se ha abierto también geográficamente, y ya no se circunscribe a la geografía norteamericana; hay organizaciones de JM en Asia y Latinoamérica (por la fuerte presencia de poblaciones indígenas), en Europa Central y Oriental (como consecuencia del desmantelamiento del bloque soviético y de los abusos medioambientales cometidos durante la época de la Guerra Fría) o en Sudáfrica (por las consecuencias que aún perviven de los años del apartheid).

Es así, la Justicia Medioambiental, por un lado un concepto, una idea (en los términos que la formula la EPA en la definición antes transcrita) y es, además, un movimiento social que surge en los Estados Unidos a finales de los años 80, en relación con la movilización de asociaciones de ciudadanos afroamericanos e hispanos oponiéndose a la instalación de industrias contaminantes en los barrios donde estas poblaciones son mayoritarias.

El Diccionario de Geografía Humana de Johnston ¹¹² define la justicia medioambiental como:

“un movimiento socio-político que persigue articular las cuestiones medioambientales desde una perspectiva de justicia social. Estos intereses de justicia incluyen el bienestar y los derechos de las generaciones pasadas y futuras.”

A su vez, la justicia social se define como:

“La distribución de los beneficios y cargas de una sociedad y el modo en que esta se lleva a cabo”¹¹³.

¹¹²JOHNSTON, Ron J. et. al. *The Dictionary of Human Geography*. Oxford: Blackwell, 2003, p. 218

¹¹³ JOHNSTON, op. cit., p. 754.

La definición propuesta tiene la virtud de enfatizar la esencia de la justicia medioambiental: la intersección entre el derecho a un medio ambiente adecuado y la idea de justicia; sin embargo, plantea el problema de que la concibe exclusivamente como un movimiento socio-político, omitiendo su dimensión conceptual.

Como ha señalado Alston¹¹⁴, el movimiento de la Justicia Medioambiental nació fundado bajo el principio de “*las personas hablando por sí mismas*”, eslogan que se traduce, según Robert Bullard, por “*personas de color y personas pobres hablando por sí mismas*, ya que con demasiada frecuencia los medioambientalistas blancos, clases medias, planificadores, políticos y elites financieras, oficiales gubernamentales y representantes de la industria se sentaban en la mesa de toma de decisiones y formulaban políticas *para* la gente de color y los pobres, pero no *con* ellos”¹¹⁵.

Desde luego que en sus orígenes la justicia medioambiental es inseparable del movimiento social que le dio forma (las manifestaciones de comunidades afroamericanas contra instalaciones de vertidos tóxicos a finales de los años 80), pero en su devenir posterior la justicia medioambiental se convierte en algo más, que afecta a la propia esencia del movimiento ecologista y al entendimiento actual del concepto de protección medioambiental. Como expresan Gleeson y Low, la justicia medioambiental evoca todo un conjunto de fenómenos contemporáneos que incluyen movimientos sociales, legislación, debates teóricos y marcos institucionales. Señalan estos autores:

La respuesta pública a la crisis medioambiental se mueve hacia una nueva fase. Desde los años 60 a los 80 la respuesta estuvo marcada por la atención a los estudios científicos, a las consecuencias globales de la explotación medioambiental y a la creencia de que el mundo no podía ser tan irracional para proseguir el camino a una catástrofe segura. Poca atención se prestó al modo en que la percepción medioambiental racional podía ponerse en práctica - o si la racionalidad a largo plazo podía verse socavada por la racionalidad a corto

¹¹⁴ ALSTON, Dana A. *We Speak for Ourselves: Social Justice, Race and Environment*. Washington DC: Panos Institute, 1990.

¹¹⁵ BULLARD, Robert D., “Smart Growth Meets Environmental Justice”, en: BULLARD, Robert D. (editor) *Growing Smarter: Achieving Livable Communities, Environmental Justice and Regional Equity*. Cambridge, Mass: The MIT Press, 2007, p. 25.

plazo que sólo persigue intereses parciales. Había una esperanza subyacente de obtener algún tipo de consenso. Este es el periodo del auge de organizaciones como Greenpeace y de partidos cuyo objetivo es situar las prioridades medioambientales en la agenda política para crear una "política verde".

Pero desde los años 80 crece la percepción de que la crisis medioambiental no es sólo científica, sino profundamente política. En adelante, la política medioambiental no iba a estar marcada por el consenso. Al contrario, había una profunda división en cualquier asunto propuesto desde la nueva política medioambiental. No sólo es que iba a haber ganadores y perdedores, sino que además no había un acuerdo a la hora de adjudicar tales criterios de distribución. Fórmulas optimistas como el desarrollo sostenible eran sospechosas de esconder propósitos engañosos. Cada vez más parecía que la distribución medioambiental sería fijada por las luchas de poder. Y tales luchas, se jueguen en escenarios nacionales o globales, siempre adoptan formas propias a nivel local, sobre aspiraciones locales de control, sobre culturas locales y sobre política e instituciones locales”¹¹⁶.

La JM supone un desafío a la idea de que *la pobreza es jerárquica y la contaminación democrática*¹¹⁷. Supone la constatación de que, en la actual sociedad industrial, las cargas y los problemas medioambientales están sesgados a todo nivel (local, regional, nacional o global) y que son necesarias medidas correctivas, positivas y participativas que deben ser abordadas desde las políticas públicas y desde la iniciativa social.

En el sentido expuesto, actualmente no es posible ya restringir la expresión justicia medioambiental para nombrar un determinado tipo de movimiento social. Es, principalmente, un concepto. Por eso, las definiciones más recientes abandonan ya la idea original; así, Bryant nos aporta la siguiente definición:

¹¹⁶ LOW, Nicholas y GLEESON, Brendan. *Justice, Society and Nature. An exploration of political ecology*. London: Routledge, 1998, p. 27.

¹¹⁷ BECK, Ulrich. *Ecological Enlightenment*. New Jersey: Humanities Press, 1995, p. 60.

*“Conjunto de políticas institucionales, decisiones y comportamientos culturales que apoyan el desarrollo sostenible, que apoyan las condiciones de vida en las cuales las personas confían vivir en un medio ambiente seguro y que apoyan a aquellas comunidades en que prevalece una justicia distributiva”*¹¹⁸.

Y es que, como señala Bryant, el actual movimiento de poblaciones minoritarias está centrado en cuestiones medioambientales y de justicia distributiva; justicia que persigue trabajos dignos y seguros, viviendas, escuelas y vecindarios dignos. La idea da respuesta allí donde cada movimiento fracasó: en las conexiones sociales y medioambientales. Por ello, la justicia medioambiental se convierte en una noción que afecta profundamente a nuestro modo de pensar, de vivir, de comportarnos y de gobernarnos¹¹⁹.

Ese mismo énfasis en la esfera distributiva lo manifiesta Wenz, cuando afirma que *“las cuestiones sobre la justicia emergen en relación a bienes que son o son percibidos como escasos frente a la demanda que reciben. En estas situaciones las personas se interesan en recibir una parte justa, y los acuerdos se obtienen o las instituciones surgen para distribuir los bienes escasos o entre quienes los desean o los necesitan”*¹²⁰.

Por eso, transcurridos los primeros años del movimiento, cada vez más se abre paso la idea de que la justicia medioambiental es, principalmente, un concepto, una noción que transversalmente recorre los estudios sociológicos, políticos, jurídicos, de geografía humana, etc. Sarokin y Schulkin han resaltado cómo los movimientos ecologista y de derechos civiles han reformulado sus prioridades a la vista de los desafíos planteados por la demanda de justicia medioambiental, que se manifiesta en el hecho de que ciertos grupos de población:

- a) padecen mayor riesgo que el resto de daños derivados de contaminación ambiental;

¹¹⁸ BRYANT, Bunyan. *Environmental Justice. Issues, Policies and Solutions*. Washington D.C.: Island Press, 1995, p. 23

¹¹⁹ BRYANT, op. cit., p. 24

¹²⁰ WENZ, Peter S. *Environmental Justice*. Albany: State University of New York Press, 1998, p. 7

- b) sufren mayores molestias medioambientales (sean o no peligrosas) derivadas de vivir en la proximidad de instalaciones medioambientalmente molestas;
- c) están excluidos de la participación en los procesos decisorios y de formulación política¹²¹.

2.2 La justicia medioambiental es, esencialmente, antropocéntrica.

La JM atiende, ante todo, a intereses humanos; intereses sesgados o específicos (los de quienes están padeciendo los efectos adversos del desarrollo industrial y de la sobrecarga de los ecosistemas. El movimiento de la JM nace en atención a personas o grupos sociales, y en su formulación original no reconoce un valor intrínseco al mundo natural ni a los seres vivos no humanos. Cuando en 1991 se celebra en Washington la Primera Cumbre sobre Liderazgo Medioambiental de la Gente de Color, y se formulan los 17 Principios de la Justicia Medioambiental, pueden encontrarse rasgos biocéntricos o estrictamente ecológicos en algunas referencias a “*la unidad ecológica y la interdependencia de todas las especies*” (principio 1º) y a “*los usos éticos, equilibrados y responsables de la tierra y los recursos renovables*” (principio 3º); pero incluso en la formulación de estos principios de carácter ecocéntrico aparecen referencias al valor instrumental del medio natural y, en todo caso, en los restantes quince principios hay una reiterada afirmación de una naturaleza puesta al servicio del ser humano.

Este antropocentrismo tiene un triple reflejo práctico:

1. Desde el nacimiento del movimiento de la JM, las relaciones de éste con el ecologismo mayoritario (*mainstream ecology*) son de recelo y mutua desconfianza. Como señala DeLuca, la JM desplaza el foco de atención del medioambientalismo desde la naturaleza y los espacios vírgenes hasta las personas. El problema es que, no contentos con detentar su propia

¹²¹ SAROKIN, David .J. y SCHULKIN, Jay. “Environmental Justice: Co-evolution of environmental concerns and social justice”, en: *The Environmentalist*. Vol. 14, número 2. 1994, pp 121-129.

perspectiva medioambiental, la JM directamente desafía y desacredita al ecologismo por no focalizarse en la gente y en sus problemas¹²². La carta que en 1990 dirigió la Red del Sudoeste para la Justicia Medioambiental y Económica al Grupo de los Diez (una coalición de las diez organizaciones ecologistas más influyentes en Estados Unidos) acusaba a estos de apoyar y promover políticas que enfatizan la preservación del medio ambiente cargándolo sobre las espaldas de la clase trabajadora y la gente de color, y en nombre de la reducción de riesgos ambientales a cualquier coste se perjudican los puestos de trabajo y medios de subsistencia de estos grupos desfavorecidos. Las acusaciones de racismo y discriminación y el planteamiento del dilema *medios ambiente versus empleo* entrañan, según DeLuca, la más perniciosa forma de antropocentrismo.

2. La deriva actual de la JM incorpora cada vez más principios incompatibles con el ecologismo. A medida que a la dimensión redistributiva se suma la idea del reconocimiento, aparecen aspectos difícilmente compatibles con una calificación del movimiento como ecologista. Aunque la JM se concibe como un movimiento implicado en la preservación medioambiental, en ocasiones apoya prácticas que son claramente dañosas o perjudiciales para el medio ambiente, invocando un interés humano (generalmente, la conservación de empleos o la defensa de prácticas culturales ancestrales)¹²³. Así aparece cuando el elemento cultural se integra en reivindicaciones de JM: si la pesca de especies protegidas forma parte de la cultura de un pueblo, desde la JM se reivindica el derecho a hacerlo, no sólo como elemento cultural singular, sino además como representación del modo en que cada pueblo se relaciona con la naturaleza y que, por ello, debe ser respetado¹²⁴.

¹²² DELUCA, Kevin M. "A Wilderness Environmentalism manifesto: Contesting the Infinite Self-Absorption of Humans", en: SANDLER Y PELLUZZO (eds) *Environmental Justice and Environmentalism. The Social Justice Challenge to the Environmental Movement*. Cambridge (Mass): MIT Press, 2007. p. 30.

¹²³ DELUCA, op. cit., p. 27.

¹²⁴ DI CHIRO, Giovanna. "Nature as community: the convergence of environment and social justice", en: CRONON, William (ed.) *Uncommon Ground: Rethinking the Human Place in Nature*. Nueva York: W W Norton, 1996, p. 319.

3. La JM ha hecho emerger una deriva nimbysta en el movimiento y una aproximación a la agenda del movimiento antitóxicos. Lois Gibbs, fundadora del movimiento antitóxicos, ha hecho notar cómo la JM ha desafiado y transformado al movimiento medioambientalista, redefiniendo el mismo concepto de medio ambiente y focalizándolo en el ser humano, de manera que ni los medios de comunicación, ni el público, ni sus oponentes políticos, percibirán ya el medio ambiente exclusivamente como una cuestión de especie protegidas y espacios abiertos, sino como algo que concierne a las personas, y a los lugares en que viven, trabajan y se divierten¹²⁵. El objetivo de las campañas de JM no es, generalmente, defender un ecosistema natural u oponerse con carácter absoluto a una actividad perjudicial, sino conseguir que se elija una ubicación distinta para este tipo de actividades.

Dobson sostiene que desde que la JM contempla al mundo no humano puramente como un medio para los fines humanos, ha llegado a calificarla de “antropocentrismo fuerte”¹²⁶, sobre la distinción (defendida por Sosa y Fox) entre un *antropocentrismo débil* que reconoce la centralidad del ser humano, aunque éste puede imponerse límites, preferencias y deberes; y un *antropocentrismo fuerte*, que sólo reconoce valor al ser humano mientras que el mundo natural o las creaciones culturales están a su servicio como meros instrumentos. El antropocentrismo débil permite jerarquizar las preferencias humanas (*felt preferentes*), entendiendo que no todas son lícitas, sino sólo aquellas cohonestables con una concepción racional del mundo (*considered preferentes*)¹²⁷.

Por ello, es posible distinguir, como hace Baxter¹²⁸, entre la *justicia ecológica* y la *justicia medioambiental*, siendo la primera la que se da entre los seres humanos y el resto del mundo natural, y que es la que sirve para resolver los conflictos jerarquizando los valores naturales mediante criterios racionales (supremacía de la vida humana,

¹²⁵ GIBBS, Lois. “Celebrating Ten Years of Triumph” en: *Everyone’s Backyard*, nº 2, 1993, p. 2.

¹²⁶ DOBSON, Andrew. *Green Political Thought*, (2ª edición), Abingdon: Routledge, 1995, p. 51.

¹²⁷ BELLVER CAPELLA, Vicente. “Las Ecofilosofías” en: BALLESTEROS, Jesús y PÉREZ ADÁN, José (edits), *Sociedad y medio ambiente*. Madrid : Trotta, 1997, pp. 251-252.

¹²⁸ BAXTER, Brian. *Ecologism: an Introduction*. Edinburgo: Edinburgh University Press, 1999, p. 75.

jerarquización de las formas complejas y no replicables frente a las formas simples, y atención al valor de urgencia en la supervivencia), lo que permitirá neutralizar la crítica recurrente contra el ecologismo, que asimila la vida humana a una bacteria.

Desde esta perspectiva, la JM no trata de una movilización en defensa de las demás especies, bajo el principio de sus valores intrínsecos, como harían los movimientos conservacionistas, ni la lucha por el derecho de las futuras generaciones a disfrutar de ellos, sino la defensa de los segmentos sociales marginados en los que no se esgrimen argumentos estéticos, ni éticas conservacionistas, ni los utilitaristas de la ecoeficiencia, sino que se apoya en un argumento ético: la justicia social¹²⁹. Por ello DeLuca sostiene que antes que “justicia medioambiental” es preferible denominar a este movimiento “justicia humana”, pues son los seres humanos su principal interés.

2.3 La difícil ubicación de la justicia medioambiental dentro de la tipología de los movimientos ecologistas y el carácter expansivo de este concepto.

Schlosberg sintetiza la historia del movimiento ecologista en cuatro oleadas: la primera abarca las iniciativas conservacionistas y de higiene y sanidad urbana de principios de siglo XX; la segunda recoge el auge masivo de los años 60 y 70; la tercera es la de la institucionalización del ecologismo en grupos de interés; y la cuarta ola, la actual, supone un retorno a los orígenes de organizaciones de base y formas alternativas de organización, donde se ubicarían las organizaciones pertenecientes a la justicia medioambiental¹³⁰. Con esta tipología Schlosberg se opone a quienes reducen la diversidad del movimiento al conservacionismo de principios del siglo XX y a la respuesta radical que se produce a partir de los años 60 con la degradación ambiental masiva. Como dice Schlosberg, a esta reducción se le pueden plantear, al menos, tres

¹²⁹ PÉREZ RUBIO, José Antonio (Coord.). *Sociología y desarrollo. El reto del desarrollo sostenible*,. Madrid: MAPA, 2007, p. 195.

¹³⁰ SCHLOSBERG, David. *Environmental Justice and the New Pluralism*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 7.

objeciones: (1) que la crítica a los efectos de la industrialización ya existía en los conservacionistas; (2) que el ecologismo de los años 60 no es, necesariamente, más radical que el conservacionismo; (3) que la radicalidad del movimiento ecologista de los años 60 quedó desnaturalizada con la institucionalización que se produjo en los años 80. Por ello, concluye este autor que el medioambientalismo contemporáneo basado en organizaciones de base, fuertemente descentralizadas y que renuncian a una institucionalización del movimiento, supone un elemento innovador que caracteriza destacadamente a las organizaciones de la JM y que las distingue de sus predecesoras.

Esta especificidad del movimiento de la justicia medioambiental es la que se va a tratar en el presente epígrafe. La tarea es ubicar dentro de la tipología de movimientos ecologistas una corriente que está impregnada de un antropocentrismo fuerte, que nace con ciertos planteamientos de ruptura y enfrentamiento contra el ecologismo mayoritario y que, en palabras de Gibbs, ha realizado una redefinición de la propia noción de medio ambiente, desvinculándolo de la protección de los ecosistemas naturales por su valor intrínseco.

En este análisis se va a utilizar la tipología sobre el movimiento ecologista que realiza Manuel Castells¹³¹ quien, siguiendo a Dobson, comienza por distinguir entre medioambientalismo y ecologismo. El primero se refiere a todas las formas de conducta que, en su discurso y práctica, aspiran a corregir las formas de relación destructiva entre el hombre y la naturaleza; la ecología, en cambio, engloba todos los proyectos y teorías que conciben a la humanidad como un elemento dentro de un ecosistema más amplio y equilibrado.

Distingue Castells cinco tipos distintos de grupos o movimientos ecologistas (aunque el propio Castells reconoce cierta simplificación y que, además, responden básicamente a la realidad estadounidense y alemana). Estos grupos serían:

¹³¹ CASTELLS, Manuel. *La era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Volumen 2 – El Poder de la Identidad*. Madrid: Alianza Editorial, 1997, pp 135-158.

- a) El grupo de “conservación de la naturaleza”, origen del movimiento ecologista en los Estados Unidos a través de organizaciones como el Sierra Club, la Audubon Society o la Wilderness Society, que operan mediante instituciones, disponen de fuerte influencia política y se basan en un amplio apoyo popular y en donaciones de las élites acomodadas. Su objetivo es la conservación de la vida natural, en sus diferentes formas, dentro de parámetros razonables de lo que puede lograrse en el sistema económico e institucional presente.

- b) La “*movilización de las comunidades locales en defensa de su espacio*”, también conocidos como *toxic movement* (por su oposición a la ubicación de residuos tóxicos en su vecindario) o movimiento NIMBY. El movimiento, según Castells, es local pero no localista, pues suele afirmar el derecho de los residentes a la calidad de vida frente a los intereses industriales. Se trata de un movimiento que reconoce la necesidad de equilibrios de la vida en sociedad, pero cuestiona, por un lado, el sesgo de la localización de materiales o actividades indeseables en comunidades de renta baja y zonas habitadas por minorías y, de otra parte, denuncia la falta de transparencia y participación en la toma de decisiones sobre el uso del espacio. Su demanda es, así, triple: extensión de la democracia local, planificación urbana responsable y equidad para compartir las cargas.

- c) El “*ecologismo contracultural*”, en el que se agrupan organizaciones como Earth First! o Sea Shepherds, el ecofeminismo o el movimiento para la liberación de los animales, representados por los teóricos de la ecología profunda (*deep ecology*) Arne Naess y George Sessions, defensores del pensamiento ecocéntrico según el cual la pervivencia y bienestar de la vida humana y la no humana tienen valor equivalente y, por ello, los seres humanos carecen de un derecho de reducción de la biodiversidad que no se justifique en la satisfacción de necesidades vitales. Se trata de grupos partidarios de la acción violenta (*ecosabotaje*) organizado de manera totalmente descentralizada (*tribus* autónomas) y que, en general, vinculan

la ecología radical con la revolución cultural, ampliando el alcance del movimiento a un proyecto de *ecotopía*.

- d) El modelo Greenpeace, perfilado como movimiento ecologista con tres componentes principales: un sentimiento de urgencia en cuanto a la desaparición de la vida en el planeta; una estrategia testimonial (de inspiración cuáquera) como vía de acción y de comunicación; y una actitud pragmática y comercial en la fijación de objetivos (prácticos, antes que filosóficos) y en la selección de campañas y acciones. El modelo responde a una organización muy centralizada y con aspiración de obtener impactos globales.

- e) La “política verde” (*Die Grünen*), movilizadora en Alemania desde finales de los años 70 en torno a la protesta antinuclear y que aprovechó la oportunidad de atraer un voto desafecto potencial entre la juventud alemana, carente de cauces de expresión de su protesta. Sin embargo, como señala Castells, desde los años 90 el ecologismo ha dejado de ser una opción para incorporarse a la agenda de partidos políticos o al ámbito de las relaciones públicas de las empresas, en un fenómeno que este autor denomina “el reverdecimiento del yo”.

En esta clasificación la justicia medioambiental se ubica dentro del grupo segundo, que Castells denomina “*movilización de las comunidades locales en defensa de su espacio*”, uniendo bajo una misma categoría el movimiento antitóxicos (el llamado fenómeno NIMBY) y el de la justicia medioambiental. Ambos tienen indudables puntos de contacto (su base personal – comunidades locales – y su objetivo – impedir instalaciones contaminantes en su entorno) pero difieren en la causa de sus reivindicaciones: mientras el movimiento NIMBY apela al derecho a la salud, el de la justicia medioambiental invoca el racismo y la discriminación. Por causa de esos puntos de comunicación entre ambos movimientos, a lo largo de este trabajo se estudiarán episodios en que ambos movimientos fueron de la mano en sus reivindicaciones, ya que no han sido pocas las ocasiones en que tanto interés tenían en impedir una instalación

contaminante los grupos afroamericanos del vecindario como las organizaciones locales de base de ese mismo vecindario. No obstante, a lo largo de esta tesis se insistirá en que movimiento antitóxicos y justicia medioambiental son opciones conceptuales distintas, y en esta parte de la tesis, se describirá el origen e historia de cada uno de estos movimientos.

Al hilo de estas reflexiones es, sin embargo, preciso insistir en que la importancia de la justicia medioambiental supera con mucho los estrechos límites en que fue concebida. El concepto de justicia medioambiental, desde sus inicios en el ámbito de los derechos civiles en Estados Unidos, fue un concepto intensamente geográfico, centrado en cuestiones de distribución y discriminación fundadas en estudios y consideraciones geográficas de la realidad estadounidense que son los que van a aportar una base empírica en la que fundar las reivindicaciones de justicia¹³²; sin embargo, toda la arquitectura conceptual de la JM ha viajado ya fuera de los Estados Unidos, produciéndose una “*rápida transferencia conceptual*” que tiene la singularidad de que quienes actúan como receptores de la misma no son, principalmente, las organizaciones de base (*grassroots organizations*) sino, sobre todo, las élites políticas y académicas¹³³, incorporándose en algunos casos a la agenda de los organismos reguladores o planificadores en materia medioambiental (los casos del Reino Unido y de Sudáfrica son los más llamativos).

Si antes se ha señalado que la justicia medioambiental nace vinculada a un espacio geográfico (Estados Unidos) y a la problemática de ciertos grupos sociales (minorías étnicas y de bajas rentas), en su devenir va a ampliarse y, de alguna manera, universalizarse: la idea de injusticia medioambiental se va a aplicar a las comunidades menos favorecidas de cualquier país e, incluso, se generaliza al fenómeno de la mundialización/globalización, de manera que se generaliza el uso de la expresión justicia medioambiental para explicar las relaciones Norte-Sur, las de los países más desarrollados con los del Tercer Mundo, denotando en qué medida los efectos negativos

¹³² WALKER, Gordon P. y BULKELEY, Harriet. “Geographies of Environmental Justice” en: *Geoforum*, 37 (5), 2006, p. 655.

¹³³ DEBANNÉ, Anne Marie y KEIL, Roger H. “Multiple disconnections: environmental justice and urban water in Canada and South Africa”, en: *Space and Polity*, 8 (2), 2004, p. 209.

de las actividades contaminantes se ubican en los países más pobres, cuyas sociedades sufren con mayor intensidad que el resto de la población mundial tales efectos desfavorables sobre su salud y sobre su medio ambiente.

Y es que, al hilo de esta última reflexión, señala Castells que la importancia creciente de los temas medioambientales ha provocado una diversificación del movimiento ecologista desde las perspectivas social y temática, distorsionando los temas y, en ocasiones, manipulándolos, pero en todo caso “*abarcando una diversidad de causas sociales bajo la bandera general de la justicia medioambiental*”, a la que este autor califica como la *nueva frontera de los ecologistas*: “*las campañas en contra del vertido de desechos tóxicos, a favor de los derechos del consumidor, las protestas antinucleares, el pacifismo, el feminismo y otros muchos temas han confluído con la defensa de la naturaleza para arraigar el movimiento en un paisaje amplio de derechos y demandas. En los años noventa, mientras que algunos temas importantes como la paz y la protesta antinuclear han pasado a segundo plano (...) una variedad de temas sociales se han convertido en parte de un movimiento cada vez más diversificado. Las comunidades pobres y las minorías étnicas se han movilizadado contra la discriminación medioambiental, pues se ven expuestas más a menudo que la población en general a las sustancias tóxicas, a la contaminación, los peligros para la salud y la degradación de los lugares donde viven*”¹³⁴. En ello ve este autor un nuevo estadio de desarrollo del movimiento ecologista, que “*afirma el concepto de justicia medioambiental como noción amplia que afirma el valor de uso de la vida, de todas las formas de vida, contra los intereses de la riqueza, del poder y de la tecnología*”.

Este universalismo de la justicia medioambiental, entendida como vector transversal de todo el movimiento ecologista y como modo de entendimiento de los derroteros futuros del derecho fundamental de toda persona a disfrutar de un medio ambiente adecuado, justifica la elección de tema para una tesis doctoral en un ámbito tan poco estudiado en la doctrina española. No obstante, dentro de las diversas caras que presenta la justicia medioambiental, hay que dejar clara la idea de que en este trabajo se

¹³⁴ CASTELLS, op. cit., p 157.

va a abordar la justicia medioambiental desde su perspectiva primera u original (la no causación de cargas medioambientales desproporcionada entre los colectivos más vulnerables) y su posible ubicación dentro del ordenamiento jurídico español. La dimensión universal no es objeto de este estudio; la distribución de cargas ambientales entre países ricos y pobres y la búsqueda de sus principios en la esfera del ordenamiento internacional exceden del objeto de esta tesis, por más que es una cuestión que, indudablemente, aparecerá en ciertos apartados.

2.4 El contenido de la justicia medioambiental: cargas y beneficios medioambientales.

Al referirse principalmente la JM a una cuestión distributiva, no hay duda de que alcanza no sólo a una distribución equitativa de las cargas medioambientales sino, además, a una justa distribución o acceso a los beneficios medioambientales que se derivan de las políticas públicas en esta materia o de iniciativas sociales con repercusión positiva. De ahí que pueda decirse que la justicia medioambiental no sólo es reactiva a los males ambientales sino que, además, es proactiva de la consecución de las bondades o beneficios ambientales¹³⁵.

La dimensión proactiva de la JM es importante pues está detrás de la transformación del concepto de medio ambiente, redefiniendo su punto de centralidad, desde la naturaleza al ser humano; lo que origina un punto de encuentro entre el discurso del desarrollo sostenible y el de la justicia medioambiental, dando lugar a lo que Agyeman ha denominado “justa sostenibilidad” (*Just Sustainability*)¹³⁶ o, según Jacobs¹³⁷, la concepción igualitaria del desarrollo sostenible, y que tiene su plasmación en el

¹³⁵ ARRIAGA, A. y PARDO, M., op. cit., p. 642.

¹³⁶ AGYEMAN, Julian. *Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice*. Nueva York: New York University Press, 2005, p. 4

¹³⁷ JACOBS, Michael. “Sustainable Development: A Contested Concept”, en: DOBSON, Andrew. (ed.), *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 32.

concepto de “*comunidades sostenibles*” (*sustainable communities*), definidas como aquellas en que:

*“la vitalidad económica, integridad ecológica, democracia cívica y bienestar social están vinculados complementariamente, reforzando así unos altos niveles de calidad de vida y un fuerte sentido de recíproca obligación entre sus miembros”*¹³⁸.

Más adelante se desarrollará la convergencia de las agendas de la sostenibilidad y de la justicia medioambiental; pero en este momento, a la hora de caracterizar la JM, hay que poner el acento en que su carácter proactivo está generando un proceso expansivo que la lleva hasta campos muy distintos de aquellos en que originariamente radicó. Ya no se trata de evitar vertidos tóxicos o emanaciones contaminantes, sino de *disfrutar* de un medio ambiente sano y saludable, entendiendo ese disfrute no en un sentido coloquial, sino estrictamente jurídico, como parte integrante del ejercicio de los derechos. Si se reconoce un derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, no tiene porqué limitarse a evitar inmisiones perjudiciales, sino también a acceder a bienes públicos vinculados a dicho disfrute.

Y es en su dimensión proactiva, positiva, donde la JM encuentra sus nuevos desarrollos y sus itinerarios de futuro. Las *comunidades sostenibles* alcanzan campos nuevos en donde los grupos menos favorecidos pueden plasmar sus reivindicaciones y donde se pone de manifiesto el distanciamiento conceptual entre el movimiento de la justicia medioambiental y el movimiento antitóxicos:

- Uno de los primeros ámbitos al que se trasladó la justicia medioambiental fue al del transporte. La constatación de un “*desajuste espacial*” (*spatial mismatch*) entre los lugares de residencia de los colectivos más desfavorecidos y las oportunidades de empleo, educativas, formativas, de esparcimiento,... Tiene su origen, en muchas ocasiones, en la propia estructura de las redes de transporte: transporte público insuficiente,

¹³⁸ HEMPEL, citado en AGYEMAN (2005), op. cit., p. 63.

infraestructuras insuficientes o deficientes, disponibilidad de vehículos propios, etc. Surge así, dentro del amplio paraguas de la justicia medioambiental, la *equidad en el transporte (transport equity)*¹³⁹, que busca un rediseño de los medios e infraestructuras de transporte, de manera que las carencias que padecen los grupos de menor renta no repercutan en menores oportunidades profesionales o vitales.

- Un segundo ámbito en el que se desarrolla la justicia medioambiental es el alimentario (*food justice*), en este caso sobre la constatación de que existen evidencias que demuestran que el acceso vecinal a lugares donde se puede obtener comida saludable está relacionado con factores de raza y de capacidad económica, lo que repercute directamente en el tipo de dieta observada entre distintos grupos sociales y la evidencia de que, especialmente la población afroamericana, padece desproporcionadamente altas tasas de enfermedades relacionadas con la nutrición¹⁴⁰. La puesta en relación de la alimentación con el medio ambiente deriva de un artículo publicado en el año 2000 en la revista *Race, Poverty and the Environment* en el que se ponía de manifiesto el paralelismo entre ciertos grupos de JM y las emergentes comunidades de justicia alimentaria, que mostraban una coincidencia en el cambio de paradigma medioambiental: nada se opone a que el medio ambiente sea no sólo donde vivimos, trabajamos, jugamos o rezamos (según la conocida formulación de Bullard) sino también dónde, cómo y qué comemos¹⁴¹
- Un tercer ámbito de expansión de la JM es el de los parques públicos y, en general, zonas verdes urbanas (*urban parks movement*); una vez más, se constata la gran diferencia que en las grandes ciudades existe entre las zonas

¹³⁹ CHEN, Don. “Linking Transportation Equity and Environmental Justice with Smart Growth”, en: BULLARD, Robert D. (ed). *Growing Smarter: Achieving Livable Communities, Environmental Justice and Regional Equity*. Cambridge (Mass): MIT Press, 2007, p. 301.

¹⁴⁰ MORLAND, Kimberley. y WING, Steve. “Food Justice and Health in Communities of Color”, en: BULLARD, Robert D. (2007), op. cit., p. 173.

¹⁴¹ GOTTLIEB, Robert y ANUPAMA, Joshi. *Food Justice*. Cambridge (Massachusetts). MIT Press, 2010. p. 5.

verdes radicadas en barrios de renta alta o media, frente a los de renta baja. Aquí se invoca, además, el derecho de todo niño al juego y al esparcimiento, y la carencia de parques se relaciona, además, con problemas de sobrepeso y de movilidad en la infancia¹⁴². El movimiento es muy activo en el área metropolitana de Los Ángeles, donde la carencia de parques se ve exacerbada por la drástica reducción de patios escolares derivados de una red de escuelas públicas abarrotadas.

- Una variación del movimiento de parques es la que se refiere a la rehabilitación de zonas portuarias y de acceso a las riberas del mar, ríos o lagos (*waterfront justice*). El movimiento tiene un doble objetivo: por una parte, posibilitar que en los proyectos de rehabilitación de las zonas e instalaciones portuarias abandonadas se incorporen espacios verdes y zonas de uso público¹⁴³, en lugar de instalar nuevas industrial contaminantes o ubicar zonas residenciales para población de rentas altas (dados los procesos de gentrificación que, en muchas ciudades, han experimentado estas áreas portuarias); por otra parte, la *waterfront justice* persigue también facilitar el acceso a las riberas y a las correspondientes actividades de recreo en vecindarios de renta baja, en los cuales la población no disponía de tales accesos por tratarse de zonas ocupadas por instalaciones industriales. Este frente ha sido especialmente activo en la ciudad de Nueva York¹⁴⁴, logrando modificar el proyecto inicial elaborado por el ayuntamiento de la ciudad y sustituyendo nuevas instalaciones industriales por la creación de un parque urbano en Harlem.

¹⁴² GARCÍA, Robert y FLORES, Erica. "Anatomy of the Parks Movement", en: BULLARD, Robert D. (ed.) *The Quest for Environmental Justice. Human Rights and the Politics of Pollution*. San Francisco: Sierra Club Books, 2005, p. 145.

¹⁴³ POMAR, Olga. "Toxic Racism on a New Jersey Waterfront", en BULLARD, Robert D. (ed.) *The Quest for Environmental Justice. Human Rights and the Politics of Pollution*. San Francisco: Sierra Club Books, 2005, p. 125.

¹⁴⁴ <<http://nyc-eja.org/?page_id=311>>

2.5 El carácter multidimensional de la justicia medioambiental: justicia global y justicia local.

La caracterización que se ha hecho de la JM pone de manifiesto su importancia como columna vertebral que va a marcar los futuros derroteros del movimiento ecologista. La idea de la deriva del ecologismo hacia otros ámbitos (singularmente, el de los derechos civiles) ya ha sido expresada por Cole y Foster al sostener que el movimiento de la justicia medioambiental es tributario del movimiento de los derechos civiles, del movimiento antitóxicos, del movimiento obrero, del medioambientalismo tradicional y de las luchas de los nativos americanos, entre otros¹⁴⁵.

El tema de la delimitación conceptual de la justicia medioambiental se complica porque, como vaticinaba Castells, se convierte este concepto en la nueva frontera del ecologismo; y es lógico que en la dinámica de la globalización la idea de justicia medioambiental supere las estrechas fronteras del ámbito local, de los espacios territoriales pequeños, y se extienda a nivel universal: es por ello que, desde hace unos años, la idea de justicia medioambiental se ha universalizado, insertándose en la dinámica de los procesos de relación norte-sur. Esta distinción ha sido expresamente recogida por Schlosberg en su estudio sobre el movimiento de la justicia medioambiental, diferenciando una definición del movimiento a nivel estadounidense y otra definición de la justicia medioambiental a nivel global; la primera definición recogería un movimiento en el cual los aspectos distributivos tendrían un carácter cada vez más secundario, desplazados por reivindicaciones de justicia participativa y de reconocimiento¹⁴⁶.

En la definición de la justicia medioambiental a nivel global, en cambio, se asume bien una perspectiva de justicia para la naturaleza en su globalidad, o bien de incorporación de los países del sur a los procesos de distribución de cargas y beneficios medioambientales. También en este caso, como señala Schlosberg, los estudios han

¹⁴⁵ COLE, Luke W. y FOSTER, Sheila R. *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of Environmental Justice Movement*. Nueva York: Guilford Press, 1998.

¹⁴⁶ SCHLOSBERG, David. *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Oxford: Oxford University Press, 2007.pp 45-47.

enfaticado los aspectos distributivos, cuando cada vez más predominan las dimensiones del reconocimiento, la participación y la adquisición de capacidades¹⁴⁷.

Desde la perspectiva universalista, la justicia medioambiental define una doble amenaza: el agotamiento de los recursos naturales realizado por los países más desarrollados sobre las naciones “periféricas” y la ubicación de las industrias más contaminantes en países pobres. Como señala Timmons Roberts, además de estar más expuestos a los riesgos conocidos o no de productos químicos agrícolas o industriales, radiaciones y otras amenazas, las sociedades del Tercer Mundo están menos capacitadas para prevenir, tratar, responder y gestionar las exposiciones industriales y los grandes desastres, incluidos los generados por el cambio climático”¹⁴⁸.

La justicia medioambiental, dentro de la línea divisoria básica que cruza las ideologías del ecologismo, se sitúa en la vertiente antropocéntrica: atribuyendo un valor instrumental a los recursos naturales y subordinando éstos a las necesidades humanas. Su postulado fundamental es que el acceso a los recursos naturales y la protección frente a las agresiones al medio ambiente son derechos que corresponden por igual a todos los individuos y, por ello, el acceso desigual o discriminatorio a estos derechos debe ser erradicado. Toda la arquitectura de la JM parte, por ello, de una premisa básica: que existe un derecho (con rango fundamental) a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

La aprobación por la Asamblea de Naciones Unidas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 puso el acento en los llamados derechos de primera generación, derechos de titularidad individual y vinculados a la idea de libertad. La estrategia de las organizaciones de defensa de los derechos humanos se centró, en una primera fase, en la denuncia de las violaciones que se producen en muchos estados bajo forma de tortura, atentados contra la vida y la integridad física, restricciones a la libertad de expresión,...; la fundación por Peter Benenson en 1961 de Amnistía Internacional representa la culminación de esta etapa¹⁴⁹.

¹⁴⁷ SCHLOSBERG, David. *Defining ...*, op. cit. pp. 79-81.

¹⁴⁸ ROBERTS, Timmons J. “Globalizing Environmental Justice”, en SANDLER, Ronald y PEZZULLO, Phaedra C. (ed), *Environmental Justice and Environmentalism*. London: The MIT Press, 2007. p.. 286.

¹⁴⁹ LARSEN, Egon. *A Flame in Barbed Wire*. New York: Norton, 1979.

A su vez, en estos años las organizaciones ecologistas se posicionaban y actuaban ante grandes problemas o desastres de carácter medioambiental: el primer accidente de un superpetrolero, el *Torrey Canyon*, frente a la costa de Cornualles en 1967, y la proliferación nuclear, van a estar en el centro de la movilización ecologista de finales de los años 60, que culmina con la creación por David Brower de *Friends of Earth* (una escisión del *Sierra Club* ante la pasividad de éste en el tema nuclear) y la fundación en Canadá, en 1971, de Greenpeace, hoy la organización ecologista más numerosa a nivel mundial¹⁵⁰.

Para que los movimientos de defensa de los derechos humanos y los movimientos ecologista crucen sus caminos y adopten estrategias comunes van a tener que darse dos factores, que tienen lugar a partir de los primeros años 80.

Por una parte, desde la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos tuvo lugar un proceso de ampliación y expansión de su ámbito que se produjo a un triple nivel: en la literatura jurídica, en las declaraciones internacionales de derechos y en las constituciones nacionales.

Este proceso va a dar lugar a las dos nuevas generaciones de derechos humanos: los derechos sociales o de segunda generación y los derechos de solidaridad o de tercera generación¹⁵¹. El Convenio sobre Derechos Políticos y Civiles y el Convenio sobre Derechos Culturales, Sociales y Económicos, por una parte; y las constituciones de nuevo cuño, entre las cuales se encuentra la Constitución española de 1978, de otra parte, van a ampliar el catálogo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y van a introducir en este catálogo derechos como la salud, la vivienda, el trabajo, la asistencia y protección social, la protección de los consumidores,... En estos nuevos derechos, ocupa un papel muy destacado el derecho al medio ambiente, que se formula en un doble nivel: el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, y el deber de los poderes públicos de proteger el medio ambiente.

¹⁵⁰ *A dialogue with Lorna Salzman* en *The Nation*, 3 de mayo de 2010. The Nation Company L.P: Nueva York, 2010.

¹⁵¹ VASAK, Karel. *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*. Paris: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, 1977.

Un segundo factor que vino a incidir en esta situación fue el alarmante incremento de atentados contra activistas medioambientales y la amplia repercusión de estos incidentes en los medios de comunicación a nivel mundial.

Es frecuente citar, como verdadero punto de inflexión, el asesinato en 1988 de Chico Mendes, el líder sindical siriguero, que había tenido la visión de defender tanto el derecho a la recolección de caucho como la defensa de la integridad del bosque amazónico, verdadera fuente de vida de los pueblos ribereños. Como ha expresado Aaron Sachs:

“Mendes se dio cuenta de que la lucha internacional para salvar la selva tropical y su lucha local para ayudar a sus habitantes venía a ser casi lo mismo. Esa idea reside en el corazón de su legado: él mostró que las cuestiones relativas a los derechos humanos y las del medio ambiente están inextricablemente unidas. Y la Reserva Extractiva Chico Mendes, una extensión de casi un millón de hectáreas de selva tropical protegida, permanece como testimonio de lo que puede llegar a conseguirse cuando los activistas defensores de los derechos humanos y los ecologistas reconocen lo que tienen en común y se unen”¹⁵².

A partir de este incidente, junto a otros muchos que se habían producido con anterioridad (tres años antes, en 1985, los servicios secretos franceses había hundido el barco de Greenpeace “*Rainbow Warrior*” durante las protestas contra las pruebas nucleares en el atolón de Mururoa, muriendo el fotógrafo Fernando Pereira) y los que se han repetido después, se ha creado una alianza fuerte y estable entre las organizaciones ecologistas y las defensoras de los derechos humanos.

La acción social surgida de esta alianza se ha incorporado también a la categoría de Justicia Medioambiental o Ecojusticia, dándole una dimensión universalista y una vocación global, y su valor consiste en haber explicitado la idea de que mediante la protección y defensa de derechos tan básicos como los de libertad de expresión, el

¹⁵² SACHS, Aaron. *Ecojusticia. La unión de los derechos humanos y el medio ambiente*. Cuadernos World Watch - Bakeaz: Bilbao, 1996. p. 5.

derecho de información o la libertad de prensa, se pueden proteger a la vez eficazmente el medio ambiente y los recursos naturales. De hecho, ha permitido constatar que, precisamente en los regímenes autoritarios que carecen de un reconocimiento efectivo de los derechos fundamentales, es donde se producen los más graves atentados medioambientales, ya que los activistas pueden ser silenciados con impunidad y las comunidades locales carecen de formulas de defensa de sus derechos. Como ha señalado Sachs:

“Históricamente, los derechos sociales, culturales y económicos (más ligados al entorno) se han vivido separados de los derechos ligados al individuo (políticos y civiles). Esta circunstancia justificó el abandono relativo de los primeros a cambio de los segundos, más legislados y fáciles de medir. Pero los movimientos ecologistas han comprendido que el respeto de los derechos políticos y civiles son una plataforma poderosa para la convivencia con el medio ambiente, redundando finalmente en el derecho a disfrutar de un entorno sano y saludable. Algunas iniciativas ecologistas han propiciado la creación de amplias zonas protegidas, desplazando a sus poblaciones, que vivían en perfecto equilibrio con su entorno, participando con ello en la violación de derechos humanos fundamentales. Igualmente, la exaltación de los derechos humanos de algunos pueblos ha llevado a la sobreexplotación de sus regiones, en una loca carrera tras el beneficio económico, hipotecando su futuro mediano (ejerciendo su derecho a quedarse sin futuro). Estos hechos muestran la conveniencia de no abandonar ninguno de ambos frentes: derechos humanos y medio ambiente”¹⁵³.

Por ello, a la hora de explorar en la literatura científica la idea de justicia medioambiental, es preciso no perder de vista este doble enfoque: la perspectiva universalista y la perspectiva comunitaria. La primera se refiere al ámbito propio de las relaciones internacionales y se traduce en la caracterización de la sociedad internacional

¹⁵³ SACHS, op cit., p. 6.

como una sociedad desequilibrada y desigual en la que ciertas zonas de esa nueva realidad internacional pueden externalizar o transferir sus costes medioambientales. Como ha explicado Celestino del Arenal:

“(...) la fractura más importante de todas es la que existe entre ricos y pobres, tanto a nivel humano como a nivel de Estados. Se trata de una división histórica que, sin embargo, nunca como hasta ahora ha marcado de forma más decisiva la sociedad internacional. Una vez desaparecida la división del mundo en dos bloques de poder antagónicos, el Este y el Oeste, el problema central y más grave de la actual sociedad mundial es el abismo que existe en poder, riqueza y salud entre ricos y pobres (...) Una de esas divisiones posibles, contemplada por algunos especialistas occidentales, es la que se expresa en la existencia de dos mundos o zonas, una de paz y otra de caos, caracterizada cada una de ellas por diferentes tipos de Estados y por distintos tipos de normas de conducta internacional. Esta división no sería sino la actualización en el momento presente de la secular división del mundo entre civilizados y bárbaros que ha marcado las relaciones internacionales desde los orígenes de la civilización.(...) En la zona de paz, que abarcaría en su mayor parte al mundo occidental desarrollado, la mayoría de los Estados se define por la democracia y por altos niveles de desarrollo social, cultural, económico y científico-técnico y las relaciones internacionales están profundamente condicionadas por la interdependencia y la globalización, por lo que la guerra ha prácticamente desaparecido en cuanto instrumento político en sus relaciones mutuas.

La zona de caos, que ha encontrado su expresión más pesimista en la aportación de Robert D. Kaplan., abarcaría al resto de la sociedad mundial. Se define en general, aunque hay excepciones notables, que diluyen sus límites, por la existencia de Estados no democráticos, con bajos niveles de desarrollo social, político, económico y científico-técnico y por unas relaciones internacionales en las que la interdependencia es escasa o relativa, que continúan operando de acuerdo con las normas tradicionales

de la política de poder, que caracterizó el funcionamiento de la sociedad internacional hasta 1945. Las relaciones entre ambas zonas, dadas las diferencias y las dependencias existentes, tanto a nivel de realidades como de intereses, serían complejas, estando lógicamente marcadas tanto por la cooperación como por la tensión y el conflicto, sin que se pueda descartar la guerra”¹⁵⁴.

Sin embargo, esta divisoria entre una zona de orden y una de caos se ve compensada, como el mismo autor señala, por la creciente aparición de nuevos actores en la escena internacional, de manera que el Estado ha perdido el papel monopolizador de las relaciones internacionales, y aunque conserva un papel de centralidad, esos nuevos actores transforman las fuentes de autoridad estatal y de legitimación del poder, de manera que:

“(…) sitúa a los ciudadanos en el centro de la vida internacional, tomando posiciones ante los acontecimientos internacionales, se ha producido, como señala Rosenau, una revolución en las capacidades de los individuos en todo el mundo, de forma que los seres humanos se han vuelto más competentes a la hora de valorar qué posición adoptan ante las cuestiones internacionales y cómo su actuación puede sumarse a otras para dar lugar a significativos resultados colectivos”¹⁵⁵.

Por ello, puede afirmarse que el movimiento de la justicia medioambiental, en su perspectiva universalista, responde a este nuevo escenario internacional surgido tras la Guerra Fría y con la revolución de las comunicaciones, un mundo multipolar y globalizado en el que los individuos y los grupos sociales tienen capacidad y aspiración de intervenir en los asuntos globales, oponiéndose a unas relaciones internacionales gobernadas exclusivamente por los Estados y según la lógica de los mismos.

¹⁵⁴ ARENAL, Celestino. *La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: Un reto para la teoría y para la política*. Disponible en Internet: <<http://www.mexicodiplomatico.org/lecturas/La%20Nueva%20Sociedad%20Mundial_Realidades%20Inter_Un%20reto.pdf>> (última consulta: 4 de septiembre de 2012). pp 57-58

¹⁵⁵ ARENAL, op. cit.

Su estrategia se desarrolla, básicamente, a través de dos líneas de actuación: la denuncia de las agresiones a activistas medioambientales y la denuncia de las injusticias transfronterizas.

a) La denuncia de las agresiones a activistas medioambientales.

A nivel internacional, los grupos defensores de la justicia medioambiental se han movilizado a la hora de defender los atentados sufridos por algunos activistas, generalmente líderes locales en zonas del Tercer Mundo.

La lista de líderes ecologistas agredidos e incluso asesinados sería interminable. Además del ya citado Chico Mendes, pueden citarse a Barbara D'Achille (periodista peruana asesinada en 1989 por Sendero Luminoso tras haber denunciado el impacto del cultivo de la coca en la selva), Henry Domoldol (líder tribal filipino, asesinado en 1991 por sus denuncias de la explotación forestal ilegal), Chan Dara (periodista camboyano asesinado en 1994, tras denunciar la complicidad militar en la industria maderera), Blanca Jeannette Kawas Fernández (activista hondureña asesinada en 1995 tras denunciar la agresión al Parque Natural de Punta Sal),....

Esta estrategia ha tenido una doble eficacia: por una parte, desde la denuncia de la agresión o muerte de un líder ecologista, se ha puesto de manifiesto una situación de violación gravísima de los derechos humanos en un país; por ejemplo, tras el asesinato de Mendes los informes de Amnistía Internacional comenzaron a denunciar la situación del Brasil rural y pusieron de manifiesto que en la década de los 80 se cometieron más de 1.000 asesinatos en relación con la posesión de tierras y, en cambio, hubo menos de 10 condenas por estos hechos¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Ver el informe de Amnistía Internacional *Brasil: Dos años después de Chico Mendes*. Disponible en internet en el sitio de la organización: <<https://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR19/036/1990/es/1e1398f8-ee5e-11dd-9381-bdd29f83d3a8/amr190361990es.pdf>>

Este es el segundo factor de eficacia de esta estrategia: ha permitido dar a conocer la situación de comunidades (la mayor parte de las veces rurales o indígenas) que están sufriendo una injusticia ecológica. El caso de las comunidades de caucheros brasileñas, de los indios tarahumara en Méjico, asesinados por la defensa de sus bosques; las tribus masai en Kenya, desplazadas por grandes proyectos de tipo turístico,....

Sin embargo, sería injusto focalizar la atención sólo en aquellas agresiones que se producen en países que carecen de un régimen democrático. No son infrecuentes este tipo de acciones, por ejemplo, en los Estados Unidos: Guy Pence, guardabosques del servicio forestal federal, ha sido objeto de dos ataques con bomba en 1995 tras denunciar la explotación forestal ilegal y pedir públicamente el endurecimiento de las leyes contra el pastoreo que tiene lugar en reservas protegidas¹⁵⁷.

Lo que sucede es que, en ámbitos democráticos, este tipo de agresiones generalmente adoptan otras formas, más sutiles. En Estados Unidos existe una red de grupos reaccionarios que abiertamente desarrollan actividades hostiles frente a los grupos sociales de intereses medioambientales.

Así, “Wise Use” (Utilización Inteligente), grupo creado por Ron Arnold, que presiona para la ampliación de los derechos de explotación ganadera, forestal y minera y postula la derogación de la legislación medioambiental¹⁵⁸. Una de las actividades que “Wise Use” ha desplegado con mayor intensidad en los últimos años es la demanda judicial contra activistas medioambientales por acoso e intromisión en propiedad privada. Iniciativa a la que se ha sumado otro grupo, “Counties Movement”, que presiona a los sheriffs de los condados para que actúen contra los administradores de tierras federales que impiden a madereros, mineros y ganaderos la práctica “extraoficial” de extraer sin limitación recursos de estos terrenos¹⁵⁹.

¹⁵⁷ *A Lone Ranger*, en Los Angeles Times, 25 de noviembre de 1995.

¹⁵⁸ ARNOLD, Ron. *A Wolf in the Garden : The Land Rights Movement and the New Environmental Debate*. Lanham (Maryland): Cawley, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1996.

¹⁵⁹ WILLIAMS, Gerald W. *The Property-Rights Movement Or The Sagebrush Rebellion Revisited: A Series Of Analyses From Around The Country*. USDA Forest Service, 1997.

Y a ellos habría que añadir el Cato Institute, con sede en Washington DC, verdadero think-tank antimedioambientalista preocupado en presentar a los movimientos ecologistas como artífices de la regresión democrática y de la pérdida de libertades del pueblo americano. En la web del Instituto (traducida a castellano y con enlaces a Libertad Digital y a FAES) el economista Walter Williams (autor de la expresión “*watermelon environmentalists*”) ha escrito:

*“Pocos grupos han estado tan sistemáticamente equivocados como los ambientalistas. Y pocos han tenido tan consistente apoyo de parte de políticos, de intelectuales y de los medios de comunicación. Llevan décadas prediciendo que el mundo se va a quedar sin carbón, sin petróleo, sin gas natural, sin alimentos, sin tierras cultivables, sin agua potable, etc. Pero, por el contrario, ha aumentado la oferta de todo eso que los ambientalistas temen se va a agotar”*¹⁶⁰.

b) La denuncia de las injusticias transfronterizas.

Las actividades contaminantes traspasan las fronteras: esta es la enseñanza que la globalización nos ha mostrado en el ámbito del derecho universal a un medio ambiente adecuado.

De nada sirven las actuaciones medioambientales si, a nivel mundial, no se alcanzan pactos eficaces y vinculantes. La adopción del Protocolo de Kyoto, que supone la asignación de cuotas de emisión de gases con efecto invernadero y la atribución de derechos bajo un régimen de reciprocidad pudo haber supuesto un primer paso importante, pero la falta de ratificación por parte de los principales países emisores de estos gases, y el hecho de que muchos de los países que sí lo firmaron se encuentren lejos de alcanzar los compromisos asumidos, deja poco espacio para el optimismo.

¹⁶⁰ WILLIAMS, Walter E. *Environmentalist wild predictions*. Disponible online en el sitio del Cato Institute: <<www.cato.org>>

El activismo medioambiental ha puesto bajo su óptica las agresiones medioambientales que traspasan fronteras, y se ha comprobado que en muchos de estos casos una vez más los principales perjudicados son los países pobres y sumidos en el nivel del subdesarrollo.

Uno de los casos más flagrantes, y que con mayor énfasis ha sido denunciado en los foros internacionales, es el relativo al transporte de residuos tóxicos o peligrosos; se ha calculado que los países industrializados generan el 90% de los 360 millones de toneladas de residuos peligrosos que mundialmente se producen cada año. Sin embargo, una parte importante de esta producción no deja rastro, y se estima que va a parar a vertederos transfronterizos ubicados en el tercer mundo.

El problema es doble: por una parte, muchas veces son regímenes autoritarios quienes consienten estas actividades, exponiendo a la población a graves riesgos de salud a cambio de sustanciosos beneficios para los responsables; otras ocasiones, ni siquiera el país receptor de estos residuos sabe lo que se está transportando a su territorio, vulnerando las obligaciones de información que impone la Convención de Basilea de 1992 de las Naciones Unidas sobre este tipo de transporte.

Los ejemplos que se pueden citar son numerosos y la lista de las denuncias es inabarcable. A modo de ejemplo, en Guinea el islote Annobón ha estado recibiendo durante 10 años siete millones de toneladas de residuos tóxicos procedentes de la industria norteamericana¹⁶¹; en 1987 Jamaica recibió como ayuda humanitaria un cargamento de leche en polvo, que en realidad resultó estar contaminado de residuos procedentes del desastre de Chernóvil¹⁶²; en 1988 se descubrió que un campesino nigeriano almacenaba en su patio 8000 barriles de fertilizante llevados por una compañía italiana a cambio de 100 dólares; luego se descubrió que los barriles contenían residuos con alta cantidad de fibras de amianto, producto cancerígeno erradicado de suelo europeo, etc etc

¹⁶¹ CAMACHO, Ana. y CAMIÑAS, Tasio. “Annobón, un paraíso para el vertido de tóxicos”, en: *El País*, 22 de septiembre de 1988.

¹⁶² PNUMA: Informe Técnico del PAC n° 7.

Los tiempos cambian, y con ellos las estrategias. La fuerte presión social contra las contaminaciones transfronterizas está llevando a que muchas empresas directamente se establezcan en el país que va a ser receptor último de la agresión.

A su vez, los grupos ecologistas ejercen su capacidad de presión con métodos innovadores: recientemente el Cato Institute detectaba la adquisición de acciones de las empresas contaminantes por parte de las propias organizaciones ecologistas, para ejercer su presión desde dentro, a través de los mismos órganos de administración de la empresa.

2.6 La noción de justicia como núcleo de la justicia medioambiental.

Indudablemente, en el corazón del concepto de la JM está la idea de justicia; se trata de un concepto que, como dice Jamieson, ronda el campo de la ecología desde hace décadas. El reconocimiento a nivel constitucional y en tratados internacionales del derecho a un medio ambiente de calidad y la convicción de que su preservación es condición para el florecimiento y mantenimiento de la vida humana, son afirmaciones suficientes para sostener que gran parte de los problemas medioambientales entrañan cuestiones de justicia¹⁶³.

Seguramente por influencia de Rawls, la JM ha sido conceptuada básicamente como una cuestión de justicia distributiva. Al postularse desde la JM una distribución equitativa y no discriminatoria de los beneficios y cargas medioambientales, los recursos naturales y los diversos elementos que conforman el medio ambiente quedaban sometidos a idéntica disciplina distributiva que el resto de bienes materiales o de transcendencia económica sobre los cuales se ejerce una reivindicación colectiva de justicia. Y ello aunque, como advierte Jamieson, cuando en 1991 se formularon los

¹⁶³ JAMIESON, Dale. "Justice: The Heart of Environmentalism", en: SANDLER Y PEZZULLO (eds) *Environmental Justice and Environmentalism. The Social Justice Challenge to the Environmental Movement*. Cambridge (Mass): MIT Press, 2007. pp. 89.

Principios de Justicia Medioambiental (Cumbre de 1991) las cuestiones de justicia distributiva tenían una importancia menor¹⁶⁴.

Así, por ejemplo, Dobson se hace eco del Informe Brundtland y de su afirmación de que las desigualdades son el principal problema medioambiental, y afirma que toda justicia en su relación con el medio ambiente es distributiva y que, por ello, cualquier otra reivindicación no distributiva es materia que no concierne a la justicia.¹⁶⁵ Low y Gleeson se mueven en estos mismos parámetros cuando afirman que la distribución de calidad ambiental es el núcleo de la justicia medioambiental; pero, curiosamente, cuando formulan los dos principios que, a su juicio, son clave de la justicia medioambiental, ninguno de ellos es de carácter distributivo (toda entidad natural tiene atribuido un derecho de disfrute de su vida propia y todas las formas de vida son mutuamente interdependientes y dependen, a su vez, de formas no vivas); son principios que, más bien, conciernen a una forma de reconocimiento ético¹⁶⁶.

Sin embargo, entre los autores que, actualmente, abordan esta cuestión, se abre paso la convicción de que una visión puramente distributiva de la JM es insuficiente para recoger toda la dimensión y complejidad del concepto. Schlosberg cree que la visión distributiva pierde un elemento fundamental cual es la destrucción del modo tradicional de relación de los pueblos con los ecosistemas naturales en peligro. La justicia, para estos colectivos, no es una cuestión de categorizar bienes medioambientales y de distribuirlos equitativamente, sino la preservación de un modo de vida que se manifiesta de manera especial en su relación con el medio natural¹⁶⁷.

Los intentos de reducir la justicia social a una justicia distributiva han sido criticados por Iris Young y Nancy Fraser, y sus aproximaciones al problema son muy útiles a la hora de abordar la concepción de justicia que late dentro de la JM. Para

¹⁶⁴ JAMIESON, D. op. cit., p.90.

¹⁶⁵ DOBSON, Andrew. *Justice and the Environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Dimensions of Social Justice*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 14.

¹⁶⁶ LOW, Nicholas y GLEESON, Brendan. *Justice, Society and Nature: an Exploration of Political Ecology*. Londres: Routledge, 1998, pp. 133-191.

¹⁶⁷ SCHLOSBERG, David. "Reconceiving Environmental Justice: Global Movements and Political Theories", en: *Environmental Politics*, vol. 13, n° 3, 2004, p 530.

Young, las teorías de la justicia distributiva ofrecen modelos y procedimientos a través de los cuales realizar eficazmente la función distributiva, pero ninguna de ellas examina las condiciones sociales, culturales, institucionales o simbólicas que subyacen en los procesos distributivos. Por ello, afirma Young que la injusticia no está basada exclusivamente en una distribución desigual, ya que hay razones específicas por las cuales unos obtienen más que otros, y una de ellas es la falta de reconocimiento de un grupo o de una parte de la sociedad, que manifiesta una degradación personal y una devaluación cultural que constituyen, en sí mismas, una injusticia¹⁶⁸.

Por ello, afirma Fraser que la justicia es bivalente, y debe atender tanto a la distribución como al reconocimiento; y esa es la razón por la que hay que indagar en la causa de las desigualdades, para comprenderlas y ponerles remedio: las teorías liberales de la justicia atienden a esquemas y procesos ideales de justicia en sociedades liberales, pero Fraser estima que hay que estudiar los impedimentos reales a dichos esquemas y el modo de afrontarlos¹⁶⁹.

Estas ideas han sido consideradas como un ataque al paradigma distributivo; pero, como señala Schlosberg, la JM demanda un planteamiento complejo y omnicompreensivo. Por ello, estima que no sólo es que distribución y reconocimiento no tienen por qué ser excluyentes, sino que incluso propone avanzar desde una visión bivalente de la justicia medioambiental a otra trivalente en la que se recojan el reconocimiento, la distribución y la participación (justicia procedimental). En el movimiento de la JM el reconocimiento es un elemento central: el activista de la JM se ve, normalmente, en una posición marginal, fuera de la corriente principal del medioambientalismo. Los grupos de JM constantemente demandan un "sitio en la mesa" y el derecho a "hablar por sí mismos" y por ello las reivindicaciones de reconocimiento y de participación constituyen una llamada a la preservación de las diversas culturas, e identidades¹⁷⁰. La conclusión es, por ello, que la equidad no es el elemento único en torno al cual se aglutina el movimiento de la JM; otros factores igualmente importantes

¹⁶⁸ YOUNG, Iris Marion. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990, p. 1.

¹⁶⁹ FRASER, Nancy. "Rethinking Recognition", en: *New Left Review*, mayo-junio 2000, p. 109.

¹⁷⁰ SCHLOSBERG, op. cit., p. 524.

son los que conciernen a la devastación medioambiental en relación con identidades y culturas y, obviamente, los déficits de participación democrática en la construcción de los procesos de gobernanza medioambiental.

3. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIÓN.

Tras el examen del concepto de la justicia medioambiental y de sus características más sobresalientes, puede avanzarse una idea final: estamos ante un concepto que se está elaborando y desarrollando con una fuerte carga intuitiva y estrechamente vinculado a su origen; sus impulsos principales, antes que a construcciones teóricas, han funcionado en base a injusticias *percibidas* y a apreciaciones de desproporcionada desigualdad padecida por grupos y colectivos que sufren fuerte marginalización y desventajas¹⁷¹.

No obstante su adscripción inicial a una problemática específicamente geográfica, el concepto reviste un especial atractivo pues tiene la capacidad de adaptarse a los distintos marcos espaciales y culturales en que tiene lugar la discriminación ambiental y, por ello, el concepto ya ha viajado fuera del territorio estadounidense. Este desplazamiento tiene una doble dirección: por un lado un proceso de universalización (de explicación de las relaciones entre los distintos niveles de desarrollo a escala global) y, por otro, arraigando en países con problemática propia de desigualdad medioambiental (Reino Unido, Europa del Este, Canadá,.....). Su generalización es, por ello, previsible.

Como reflexión final, la justicia medioambiental está en la base de la construcción de la llamada *ecología de los pobres*, según expresión popularizada por Martínez Alier¹⁷², que viene a desmontar la construcción que ve el ecologismo como una sofisticación de las sociedades desarrolladas y anclado en valores post-materiales y que

¹⁷¹ WALKER, Gordon y BULKELEY, Harriet. "Geographies of Environmental Justice", en: *Geoforum*, 37 (5), 2006, pp. 655- 656.

¹⁷² MARTÍNEZ ALIER, Joan. *De la economía ecológica al ecologismo popular (2ª edición)*. Barcelona: Icaria, 1994, p. 9.

justificaría que el ecologismo no pueda arraigar en sociedades pobres, pues no han traspasado aún el umbral de bienestar que antecede a la germinación de estos valores¹⁷³.

El ecologismo de los pobres parte de la convicción de que detrás del ecologismo no siempre hay ideas o sentimientos abstractos, sino también la voluntad de conservar el acceso de las comunidades a ciertas formas tradicionales de utilización de los recursos naturales que se encuentran amenazadas por dinámicas económicas o institucionales. Se afirma, por eso, que hay todavía más razones para ser medioambientalista en los países ricos que en los países pobres¹⁷⁴; y se postula distinguir entre un ecologismo occidental o de primer mundo, que defiende la naturaleza por su valor intrínseco, y un ecologismo del sur o de los pobres, en el que la defensa de la naturaleza se realiza por los propios habitantes del ecosistema, en cuanto partes de él y de cuyo hábitat obtienen el sustento¹⁷⁵. Según esta perspectiva, la ecología de los pobres no iría dirigida propiamente a la defensa del medio ambiente, sino más bien a indagar en el cómo y por qué se utiliza el medio ambiente, y quién debe beneficiarse de dicha utilización. Al anteponer estas preocupaciones a la protección ambiental en sí misma, se admite que los conflictos que surgen en la ecología de los pobres puedan orientarse incluso en la dirección opuesta a la protección del medio ambiente, lo que ha originado no pocas discrepancias con la agenda del medioambientalismo mayoritario.

Y ello, al final, retoma la afirmación de Castells de que la justicia se convierte en la línea transversal del ecologismo, siendo esa “*noción amplia*” que afirma el valor de uso de la vida, de todas las formas de vida, contra los intereses de la riqueza, del poder y de la tecnología. Estas ideas quedaron reflejadas durante la Cumbre de Johannesburgo de 2002, donde se presentó un texto titulado *Equidad en un mundo sostenible* bastante ilustrativo de estas preocupaciones¹⁷⁶:

¹⁷³ HABERMAS, Jürgen. *New Social Movements*. Telos, 49. 1981, pp. 33-37.

¹⁷⁴ MARTÍNEZ ALIER, Joan. *La economía ecológica como economía humana*. Lanzarote: Fundación César Manrique, 1998, p. 25.

¹⁷⁵ GUHA, Ramachandra y MARTÍNEZ ALIER, Joan. *Varieties of environmentalism. Essays North and South*. Londres: Earthscan, 1997.

¹⁷⁶ Citado en VALDIVIESO, Joaquín. “La globalización del ecologismo. Del ecocentrismo a la justicia ambiental”, en: *Medio Ambiente y Comportamiento Humano* N° 6 (2), 2005, p. 200.

¿Qué significa justicia y equidad en espacio ambiental finito? Por un lado, la justicia y la equidad exigen aumentar los derechos de los pobres sobre su hábitat, mientras que, por otro lado, deben reducir las demandas de los ricos sobre los recursos del planeta. El interés de las comunidades locales en mantener sus medios de subsistencia suele chocar con los intereses de las clases urbanas y de las empresas para expandir el consumo y las ganancias. Estos conflictos por recursos no disminuirán a menos que los ricos del planeta adopten patrones de producción y de consumo que generen recursos. (...) “No existirá equidad sin ecología (...), no habrá ecología sin equidad”.

CAPÍTULO 3

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL.

1. INTRODUCCIÓN.

En la historia de los Estados Unidos ha existido una inextricable interrelación entre la explotación de la tierra y la explotación de las personas¹⁷⁷. Ciertas comunidades minoritarias han reivindicado tradicionalmente la provisión de servicios públicos, restricciones de ciertos usos inapropiados del suelo o la eliminación de riesgos ambientales en los lugares de trabajo. Todas estas han sido cuestiones de naturaleza medioambiental pero que no han sido percibidas como tales: estas reclamaciones fueron contempladas como reivindicaciones concernientes a los derechos civiles que afectaban principalmente a ciertas comunidades minoritarias (comunidad negra, hispana y nativos norteamericanos¹⁷⁸). Sin embargo, como ha puesto de manifiesto Bullard, ésta es una lucha por el medio ambiente y por los derechos medioambientales y que concierne, de manera inmediata, a cuestiones de justicia en materia medioambiental¹⁷⁹.

Desde esta perspectiva, las raíces de la JM pueden encontrarse en el movimiento de los derechos civiles que surge en los Estados Unidos a principios de la década de los 60 del siglo XX y que dará como fruto la *Civil Rights Act* de 1964; y ello pese a que es común situar el inicio de la JM en los sucesos de Warren County (North Carolina) de 1982, y que luego se examinan con más detalle.

¹⁷⁷ LEE, Charles. *Environmental Justice and You*. Folleto editado por la United Church of Christ Comission for Racial Justice.

¹⁷⁸ La terminología con que se designa a los diferentes grupos raciales y étnicos en los Estados Unidos es fuertemente controvertida. Szasz y Meuser, siguiendo criterios de la oficina del censo, postulan un uso indistinto de los términos “afroamericano” y “negro” (*african american* y *black*) y de latinos o hispanos (*hispanic* y *latin*). Ver SZASZ, Andrew y MEUSER; Michael, “Environmental inequalities: literature review and proposal for new directions in research and theory”, en: *Current Sociology*, volumen 45 (3). Londres: SAGE Publications, julio 1997. p. 117.

¹⁷⁹ BULLARD, Robert. *A dream deferred: 30 years after the Civil Rights Act of 1964*. Department of Justice Symposium, 30 de noviembre de 1994.

De lo que se trata, más allá de dilucidar un momento exacto en el que poner el punto de inicio a partir del cual se pueda hablar de justicia medioambiental, es poner de manifiesto que cuando las comunidades vecinales de Warren County se organizan como un movimiento social que denuncia racismo ambiental y reclama justicia medioambiental, existía ya un proceso previo de reflexión acerca de la desigual distribución de las cargas medioambientales y de la diferente repercusión que cierto tipo de actividades o emisiones tienen sobre las diversas comunidades sociales, enunciándose, siquiera que intuitivamente, patrones de desigualdad que afectan a minorías étnicas o a vecindarios con población de bajos ingresos. La conceptualización de este fenómeno como justicia medioambiental tendrá la enorme virtualidad de que, a partir de ese momento, se despliegue una línea de trabajo en un doble ámbito: por una parte, haciendo aflorar estudios que intenten acreditar de manera empírica la existencia de tales patrones de desigualdad y, por otro lado, permitiendo que se profile conceptualmente la misma esencia o idea de lo que es la justicia medioambiental.

El primero de estos ámbitos es el concerniente a los métodos de medición de las injusticias medioambientales, que han tenido un amplio desarrollo en los Estados Unidos tanto a nivel federal, estatal y local y, en menor medida, están empezando a surgir en otros ámbitos geográficos, principalmente en el espacio europeo y en algunos países como Sudáfrica; estos trabajos permiten contraponer un método clásico (basado en la distancia y frecuencia de las instalaciones contaminantes) y un método nuevo (que atiende principalmente a las consecuencias sobre la salud en la población afectada). Esta materia es objeto de estudio en el siguiente capítulo de esta tesis, y a dicho apartado nos remitimos para su estudio con mayor profundidad y detalle.

El segundo ámbito referido, el de las investigaciones y estudios que están perfilando la propia idea y contenido de la Justicia Medioambiental, ha tenido un auge sin precedentes en los últimos años. Por una parte, es abrumadora la cantidad de estudios e investigaciones en el ámbito de los Estados Unidos que acreditan la desproporcionada carga medioambiental que padecen las comunidades habitadas por minorías étnicas o

personas de baja renta¹⁸⁰. Por otro lado, se está produciendo una expansión de la justicia medioambiental en una triple dirección ya referida.

Primero, porque la justicia medioambiental extiende su ámbito a materias que difícilmente se encuadrarían en el concepto de “medio ambiente”, al menos desde la concepción mayoritaria que del mismo ha prevalecido en el medioambientalismo *mainstream*¹⁸¹. Concebir como justicia medioambiental ámbitos como el transporte público, las zonas de recreo infantil, la alimentación sana, los accesos a zonas portuarias, sólo es asumible si se acepta que, simultáneamente, se ha producido una transformación de los paradigmas de la protección medioambiental y, paralelamente, una profunda mutación del concepto de medio ambiente.

Segundo, porque la lógica de la justicia medioambiental se ha incorporado al proceso de globalización y, en este aspecto, la idea trasciende las fronteras estatales y abarca la injusticias medioambientales transfronterizas (la frontera mejicano-estadounidense como paradigma¹⁸²) y, de modo más amplio, se convierte en clave interpretativa de las relaciones medioambientales norte-sur. Las múltiples dimensiones

¹⁸⁰Entre otros muchos, pueden citarse: MOHAI Paul y BRYANT Bunyan. "Environmental racism: reviewing the evidence", en Mohai P, Bryant B, (editores) *Race and the incidence of environmental hazards: a time for discourse*. Boulder (CO): Westview Press; 1992. pp. 163– 76. HIRD, John A. "Environmental policy and equity: the case of Superfund" en: *Journal of Policy Analysis and Management*. Volumen 12, fascículo 2. 1993. pp 323–343. WHITE, Harvey L. "Hazardous waste incineration in minority communities" en: MOHAI Paul y BRYANT Bunyan (ed.) *Race and the incidence of environmental hazards: a time for discourse*. Boulder: Westview Press, 1992. pp. 126– 39. ZIMMERMAN, Rae. "Social equity as environmental risk" en: *Risk Analysis*, número 13(6). 1992. pp 649-666. GOLDMAN Benjamin y FITTON Laura J. *Toxic wastes and race revisited*. Washington DC: United Church of Christ Commission for Rural Justice, 1994. KRIEG, Eric J. "A Socio-Historical Interpretation of Toxic Waste Sites: The case of Greater Boston", en: *American Journal of Economics and Sociology*. Num 54 (1). 1995. pp 1-14. MOHAI, Paul y SAHA, Robin. "Reassessing race and class disparities in environmental justice research using distance-based methods" en: *Demography*. Volumen 43, num. 2. Mayo 2006. pp. 383-399 |

¹⁸¹ BULLARD, Robert D. (ed). *Growing Smarter: Achieving Livable Communities, Environmental Justice and Regional Equity*. Cambridge (Mass): MIT Press, 2007. En este trabajo se analizan los diversos aspectos en los que la JM está contribuyendo a conformar lo que Bullard califica como “comunidades sostenibles”.

¹⁸² SALDAÑA, Lori. "The downside of the Border Boom", en: *L. A. Times*, 15 de noviembre de 2000. SAWICKI, Steve, "The maquiladoras: Backdoor pollution", en *Norwalk: The Environmental magazine*. Volumen 9 (4), julio/agosto 1998. BROWN, Garrett.(2000), *Maquiladora Health & Safety Support Network Newsletter*; disponible online en: <<http://www.igc.org/mhssn/news.htm>> (consultado el 15/10/2012).

del tema confirman una idea ya avanzada por Martínez Alier¹⁸³: al referirnos a la justicia medioambiental no estamos enfrentando pensamientos ambientales de unos estados contra otros, un medioambientalismo del norte contra otro del sur. Al contrario, dentro de un mismo país hay movimientos medioambientales que nacen de la abundancia y otros que nacen de la pobreza, de ahí que este autor haya acuñado el concepto de “*ecologismo de los pobres*”¹⁸⁴, que se explica en cuanto las desigualdades sociales, espaciales y temporales que se derivan del uso y aprovechamiento de los recursos y servicios de la naturaleza empeoran (es decir, se degrada la *distribución ecológica*), sin que tal empeoramiento sea compensado por una mayor igualdad en la distribución económica. Ello explica que los conflictos de justicia medioambiental se den por igual en todo el planeta: India (el movimiento chipko o las protestas por el desastre de Bhopal), Brasil (la defensa del bosque amazónico y el movimiento seringueiro), Estados Unidos o España (uso de pesticidas en la agricultura que está afectando, mayoritariamente, a inmigrantes africanos e iberoamericanos).

Y tercero, porque la idea de justicia medioambiental ha abandonado el territorio de Estados Unidos y adquiere una fuerza expansiva que la está llevando a implantarse en la agenda política de nuevos espacios geográficos. En un primer momento, por influencia de vecindad, pasó a territorio de Canadá, siendo fundamental la influencia de Julian Agyeman, quien realiza una reformulación de la justicia medioambiental adaptada a las peculiares circunstancias de la sociedad canadiense (entre otras circunstancias, cita Agyeman una relación específica de esa sociedad con el medio natural y la presencia de territorios y poblaciones aborígenes en las zonas ártica y subártica) y dando paso a una enunciación de la justicia medioambiental que se aparta de los postulados eurocéntricos predominantes¹⁸⁵. En este proceso de expansión la justicia medioambiental ha llegado a suelo europeo: primero al Reino Unido, donde de nuevo ha tomado forma separándose de los patrones de su formulación original y creciendo en el seno de los grupos

¹⁸³ MARTÍNEZ ALIER, Joan. *De la Economía Ecológica al Ecologismo Popular*. Barcelona: Icaria, 1994, p. 7.

¹⁸⁴ Esta expresión la toma Martínez Alier de Ramachandra Guha; con anterioridad, expresaba la misma idea con la expresión “*neo-narodnismo ecológico*”. Ver MARTINEZ ALIER (1994), op. cit., p. 12.

¹⁸⁵ AGYEMAN, Julian, et al. *Speaking for Ourselves: Environmental Justice in Canada*. Vancouver: UBC Press, 2009. p. 3.

medioambientalistas, lo que ha dotado a la justicia medioambiental en suelo británico de unos perfiles propios¹⁸⁶. También en suelo europeo la JM está arraigando en los países de la Europa oriental, y una vez más con una caracterización singular que deriva de la acumulación de la erosión medioambiental producida durante la era soviética y durante los primeros años de una apertura política y económica carente de controles adecuados¹⁸⁷. Y en estos últimos años, el movimiento de la justicia medioambiental ha dado un nuevo salto continental y ha arraigado con fuerza en Sudáfrica¹⁸⁸, adoptando una forma que se acomoda a las injusticias medioambientales arrastradas desde los años del *apartheid*.

Esta proliferación de los estudios sobre justicia medioambiental y la ampliación de su ámbito (tanto material como geográfico) ponen de manifiesto que se trata de un concepto amplio, flexible y adaptable a las transformaciones que se derivan de su importación a esos nuevos ámbitos y a las cambiantes circunstancias de dicha importación. Por ello, resulta especialmente importante, dentro de una exposición completa de la justicia medioambiental, abordar una exploración interna de la misma tanto en su devenir temporal como en la arquitectura conceptual sobre la que se sustenta, tarea que se aborda en el presente capítulo y en el siguiente.

Este capítulo tercero va a estudiar la evolución histórica de la justicia medioambiental; en este aspecto, obviamente, prevalecerá la consideración de la justicia medioambiental como movimiento social para cuya caracterización valen las consideraciones que se realizaron en el capítulo anterior. Aunque son apenas tres décadas las que el movimiento de la justicia medioambiental tiene de vida, no son pocos los avatares por los que ha transcurrido y, además, un recorrido por el pasado puede dar una idea de las perspectivas futuras. El movimiento antitóxicos, con el que la JM está emparentada, está ya asentado entre nosotros (por más que carece de una

¹⁸⁶ ARMSTRONG, Adrian. *Ethics and Justice for the Environment*. Nueva York: Routledge, 2009. p. 15.

¹⁸⁷ HENRY, Laura A. "Thinking Globally, Limited Locally: The Russian Environmental Movement and Sustainable Development", en: AGYEMAN, Julian y OGNEVA-HIMMELBERGER, Yelena. *Environmental Justice and Sustainability in the Former Soviet Union*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press, 2009, pp. 47-49.

¹⁸⁸ MCDONALD, Donald A. (ed). *Environmental Justice in South Africa*. Athens (Ohio): Ohio University Press, 2002, p. 2.

caracterización medioambientalista), lo que se pone de manifiesto cada vez que una instalación con potencial contaminadora a instalarse cerca de un barrio, vecindario o municipio. Es, hoy por hoy, un movimiento desorganizado, que no suele traspasar el ámbito local y con una carga nimbysta intensa. Sin embargo, es sólo cuestión de tiempo que alguna de estas protestas sea tratada como una injusticia discriminatoria y, desde esta previsión, resulta de sumo interés un recorrido histórico por la, todavía, corta vida de la justicia medioambiental.

En el capítulo cuarto se va a tratar del marco estructural de la justicia medioambiental, aspecto éste con el que finalizará el recorrido expositivo sobre la misma y que constituye la parte primera de esta tesis. Al utilizar la expresión de “marco estructural” se está traduciendo la expresión inglesa *Framework*, con la que los autores que se ocupan del tema intentan abordar la arquitectura básica de la justicia medioambiental¹⁸⁹. De este modo, si en el capítulo segundo se realizó una definición, una descripción conceptual y una caracterización de la justicia medioambiental, en el capítulo cuarto se abordarán los elementos estructurales más sobresalientes de la misma y que no fueron estudiados en el capítulo segundo.

Desde esta perspectiva, los capítulos tercero y cuarto conforman unidades complementarias, pues de la evolución histórica de la JM se sacan ciertos aspectos que son tratados de manera singular en el capítulo cuarto, como elementos estructurales del concepto. De modo específico, el estudio de la agenda de la justicia medioambiental constituye una perspectiva alternativa de analizar la evolución de la misma en las tres últimas décadas, y los procesos de desencuentro y de convergencia con el resto de las agendas medioambientales contribuyen a definir el concepto y a perfilar el movimiento social, especialmente en su relación con la agenda del medioambientalismo mayoritario, de la sostenibilidad y del movimiento antitóxicos, aspectos todos ellos que se abordan en el capítulo siguiente. Dicho capítulo se completará, además, con la crítica a la justicia medioambiental y con las aportaciones científicas para la medición de las injusticias

¹⁸⁹ PELLOW, David N. "The Politics of Illegal Dumping: An Environmental Justice Framework", en: *Qualitative Sociology*. Volume 27 (4). Diciembre 2004, pp. 511-525. WENZ, Peter S. *Environmental Justice*. Albany: State University of New York Press, 1998, p. 4.

medioambientales, conformando todos estos aspectos en su conjunto el marco estructural de la justicia medioambiental.

2. ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL.

No existe acuerdo doctrinal a la hora de fijar un tiempo concreto en el que situar el nacimiento de la justicia medioambiental. Por una parte, partiendo de la definición de justicia medioambiental que se ha dado en el capítulo segundo, resulta razonable ubicar su alumbramiento en el momento en que se produce el cruce entre la agenda de los derechos civiles con la agenda medioambiental. Otros autores prefieren situar la justicia medioambiental en el cambio de paradigma medioambiental: cuando la concepción del medio ambiente abandona la preservación de espacios vírgenes y pasa a ocuparse de los lugares donde las personas viven y trabajan; desde esta perspectiva, la justicia medioambiental nacería con el movimiento antitóxicos, y adelantaría su fecha de nacimiento unos cuantos años. Por último, no faltan autores que estiman que pueden encontrarse antecedentes de justicia medioambiental en ciertos sucesos acaecidos desde finales del siglo XIX y entienden que es posible trazar una evolución que arrancaría con la revolución industrial en suelo norteamericano.

Cualquiera que sea la perspectiva que se adopte, en cualquier caso habrá que tener en cuenta algo que ya se explicó en el capítulo anterior, y es que la justicia medioambiental es tributaria de una serie de aportaciones y movimientos sociales sin cuya presencia sería incomprensible: el movimiento de los derechos civiles de las décadas de 1950 y 1960, el movimiento medioambientalista y el movimiento antitóxicos de finales de la década de 1970 crean un caldo de cultivo que hará que, a principios de la década de 1980, surja un movimiento que se denominará justicia medioambiental. Las diferencias reseñadas se deben, básicamente, al lugar en el que se ponga el énfasis (derechos civiles, medio ambiente o rechazo de tóxicos), tal y como se explica en los apartados siguientes.

a) Precedentes de la justicia medioambiental.

Lo cierto es que la idea de las injusticias medioambientales ha estado presente en la historia reciente del sur estadounidense¹⁹⁰; tras la abolición de la esclavitud y la transformación de los antiguos esclavos en asalariados¹⁹¹, empleados generalmente en el cultivo del algodón, los estados del sur comenzaron a practicar una política de segregación racial (el llamado estándar de *separate-but-equal*) en escuelas, viviendas, medios de transporte, restaurantes y hoteles, iniciada por el estado de Louisiana y a la cual dio carta de naturaleza el Tribunal Supremo en la sentencia *Plessy vs Ferguson*¹⁹² de 1896 (en una votación de 7:1) entendiéndose que la norma estatal de 1890 que prescribía vagones segregados en los medios de transporte (y por cuya infracción Homer Adolph Plessy fue arrestado) no contradecía la decimocuarta enmienda de la Constitución, toda vez que las normas que prescriben la falta de contacto entre dos razas no implican necesariamente la inferioridad de una de ellas; este *separate-but-equal* será el patrón de segregación que se practicará durante los siguientes sesenta años en los estados del sur de Estados Unidos, lo que vino a condicionar la configuración territorial y demográfica de esta parte del país, siguiendo un patrón que confirmaba el proceso generalizado de segregación racial.

Por ello, cuando a principios del siglo XX se produce el declive de la industria algodonera y el boom de la industria petrolera, los gobiernos estatales y locales van a impulsar una política de establecimiento industrial a bajo coste, proporcionando los grandes espacios que antes ocupaban los campos de algodón y en cuyas proximidades se habían conformado núcleos de población negra. Los nuevos pozos de petróleo y las facilidades de transporte que proporcionaba el eje fluvial del Mississippi actuarían de polo de atracción de la industria química (en la década de 1910 se instalaron al menos 20 plantas químicas en Louisiana); y cuando en 1940 Indochina restringe las exportaciones de caucho, las nuevas plantas de goma sintética se ubican también en este

¹⁹⁰ ROBERTS, Timmons J. y TOFFOLON-WEISS, Melissa M. (eds.), *Chronicles from the Environmental Justice Frontline*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 31-36.

¹⁹¹ No faltan autores que señalan que el proceso de creación de injusticias ambientales en suelo americano comienza con el desembarco de Cristóbal Colón. Véase AGYEMAN, Julian. *Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice*. Nueva York: New York University Press, 2005, p. 14.

¹⁹² Ref. *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537, 16 S. Ct. 1138, 41 L. Ed. 256 (1896).

área, originando un segundo boom de la industria química¹⁹³. El resultado es lo que se ha dado en llamar el “callejón del cáncer” (*cancer alley*), un espacio de 120 kilómetros de longitud entre Baton Rouge y Nueva Orleans a lo largo del río Mississippi, en el que se concentran actualmente 130 industrias químicas en una zona de población mayoritariamente negra, con unos índices de pobreza y de analfabetismo muy altos y que produce una cantidad anual de residuos tóxicos de 10.000 kilogramos por habitante¹⁹⁴ y que registra, igualmente, las tasas más altas de afección de cáncer del país. La preocupación por la existencia de una relación de causalidad entre el establecimiento de cierto tipo de industrias (esencialmente, industrias químicas) y la incidencia de cierto tipo de enfermedades graves ha generado nuevos “callejones del cáncer” en otras partes del país¹⁹⁵; no obstante, es en los estado del sur donde, como se verá en el capítulo siguiente, con mayor detalle se ha estudiado la relación entre la degradación ambiental y la presencia mayoritaria de población de raza no blanca o de bajas rentas.

Dentro del proceso de búsqueda de antecedentes de la justicia medioambiental, hay autores que encuentran precedentes incluso anteriores al surgimiento del movimiento de los derechos civiles. Gottlieb¹⁹⁶ cita como precedente el accidente de Gauley Bridge de 1930, en el que se derrumbó un túnel de una explotación minera y en el que la mayor parte de afectados fueron trabajadores negros, lo que originó una toma de conciencia que está en la raíz de la justicia medioambiental.

Colin Fisher ha estudiado el papel de la justicia medioambiental en las revueltas de Chicago del año 1919 y demuestra que un detonante decisivo fue la reclamación de la comunidad negra para tener acceso a playas, parques, ríos y demás espacios de recreo que les estaban vedados. Las autoridades practicaban una política de restricciones que

¹⁹³ WILDS, John et al. *Louisiana Yesterday and Today: a Historical Guide to the State*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1996, pp. 70-82.

¹⁹⁴ ALLEN, Barbara L. *Uneasy Alchemy: Citizens and Experts in Louisiana's Chemical Corridor Disputes*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press, 2003. pp 1-3.

¹⁹⁵ BELTON, Thomas. *Protecting New Jersey's Environment: From Cancer Alley to the New Garden State*. Piscataway (New Jersey): Rutgers University Press, 2011.p. 6.

¹⁹⁶ GOTTLIEB, Robert. *Forcing the Spring: The Transformation of the American Environmental Movement*. Washington DC: Island Press, 2005. pp 307-312.

levantó las protestas de la comunidad negra de Chicago, quienes alegaron su derecho a espacios de “esparcimientos físico y espiritual”¹⁹⁷.

Por último, no faltan autores que han situado el nacimiento de la justicia medioambiental en otros espacios y respecto de otras comunidades. Así, Morron y Buckley¹⁹⁸ abordan la aparición de la justicia medioambiental en las comunidades rurales de raza blanca y de bajos ingresos en la zona de los Apalaches: Y es que, en su opinión, la primera decisión judicial en materia de JM tiene su origen en las comunidades rurales de los Apalaches en 1915: en el asunto *Madison et al vs Ducktown Sulphur, Copper and Iron Co.*, reclamación por los daños causados en la salud de las personas y en los bosques por una fundición en el estado de Georgia.

En todo caso, la propuesta de Morron y Buckley tiene la virtud de señalar una grave carencia de los estudios de JM. Durante las últimas tres décadas se han realizado numerosos estudios para demostrar patrones de injusticia ambiental en el ámbito urbano y centrados, principalmente, en comunidades con población pobre y de raza distinta a la blanca. Existía, así, abundante literatura sobre la relación existente entre riesgos ambientales y diversas variables demográficas, incluido el estatus socioeconómico; sin embargo, nula atención ha recibido el riesgo ambiental en el mundo rural. Un informe del año 2005 del *American Journal of Preventive Medicine*¹⁹⁹ dividía los Estados Unidos en 8 regiones sobre criterios demográficos, incluyendo además criterios educativos, ingresos, densidad de población y tasas de criminalidad. El área identificada como "comunidades pobres de raza blanca en los Apalaches y Valle del Mississippi" fue caracterizada como de altos índices de mortalidad entre la población joven y de mediana edad y con una incidencia comparativamente superior del cáncer.

¹⁹⁷ FISHER, Colin. "African Americans, Outdoor Recreation and the 1919 Chicago Riots", en: GLAVE, Dianne D. y STOLL, Mark (eds). *To Love the Wind and the Rain: African Americans and Environmental History*. Pittsburg (PA): Pittsburg University Press, 2006. pp. 63-77.

¹⁹⁸ MORRONE, Michele y BUCKLEY, Geoffrey L. (eds). *Mountains of Injustice: Social and Environmental Justice in Appalachia*. Athens (Ohio): Ohio University Press, 2011, pp. xiii-xv.

¹⁹⁹ MURRAY, KULKARNI y EZZAT, "Eight Americas: New Perspectives on US Health Disparities", en: *American Journal of Preventive Medicine*. Num 29, suplement. 1. 2005. Pp. 4-10

Como se puede comprobar, no faltan opiniones y propuestas a la hora de buscar antecedentes de la JM. Lo cierto es que los antecedentes que se han mencionado en los párrafos precedentes hacen referencia a situaciones de injusticia medioambiental en las que factores de raza o factores económicos tienen una incidencia primaria. Sería exagerado darles otro alcance más allá de representar episodios históricos que ponen de manifiesto una situación enquistada de discriminación; para poder caracterizar estos episodios dentro del ámbito de la justicia medioambiental sería necesario un proceso de toma de conciencia que en ese momento no existía.

b) Los estudios de salud ambiental de la década de 1970.

Señala Bullard que el viaje de Martin Luther King Jr. a Memphis en 1968 tenía ya un propósito de justicia medioambiental, en apoyo de la huelga de los trabajadores negros del servicio de recogida de basuras, que padecían unas condiciones claramente insalubres²⁰⁰. No obstante, nadie en su momento calificó dicha misión como otra cosa que una campaña por los derechos civiles y laborales de este colectivo: la idea de una justicia medioambiental no fue siquiera mencionada. Igualmente, en 1969 la demanda presentada por la California Rural Legal Assistance, y que causó la prohibición del DDT, estuvo motivada por la denuncia formulada por seis trabajadores inmigrantes que invocaban condiciones de trabajo insalubres.

Aun así, cierto caldo de cultivo existía, pues durante el año 1967 los estudiantes de la Texas Southern University habían iniciado revueltas en el campus por la muerte de una niña negra de 8 años, ahogada en un vertedero existente en el centro de una comunidad mayoritariamente negra (Sunnyside). Las protestas cuestionaban que semejante vertedero pudiese existir en medio de una comunidad habitada y exigían su inmediata desaparición²⁰¹. Cole y Foster citan, como antecedentes de la justicia

²⁰⁰ BULLARD, Robert D. *The Quest for Environmental Justice. Human Rights and the Politics of Pollution*. San Francisco: Sierra Club Books, 2005, p. 19.

²⁰¹ BULLARD, Robert D. "Environmental Justice for All", en: KELLER, David R. (ed) *Environmental Ethics: the Big Questions*. Chichester (Reino Unido): Blackwell Publishing, 2010. p. 491.

medioambiental las huelgas iniciadas a comienzos de los años 60 por los trabajadores agrícolas contra el uso de pesticidas en los puestos de trabajo²⁰²

A raíz de estos incidentes, Szasz y Meuser detectan a lo largo de la década de 1970 una serie de estudios que partiendo de las mediciones que realiza la EPA (Agencia Estatal de Protección Medioambiental) ponen en relación la calidad del aire en una zona con los indicadores de renta y de pobreza de la misma²⁰³. Estos estudios revelan, según los autores, un patrón que se repite por toda la geografía estadounidense, y relaciona la pobreza urbana con la pérdida de calidad ambiental del aire; igualmente señalan el interés de comparar estos estudios con los que se realizarían una década después, tras los sucesos de Warren County y cuando la justicia medioambiental habría adquirido una proyección nacional: en los estudios de los años 70, no hay un discurso militante o un tono exaltado, a diferencia de lo que ocurrirá una década más tarde; pero, sobre todo, en estos estudios el factor raza no es un elemento esencial, sino que es la pobreza (la clase social) el interés principal de los mismos.

También en la década de los 70, el Gobierno Federal había comenzado a realizar estudios de salud que mostraban signos de efectiva discriminación ambiental. En 1970, el Servicio Público de Salud federal (USPHS) realizó un estudio en el que se reconocía que el impacto de la contaminación por plomo era desproporcionadamente superior en los niños negros e hispanos respecto a los blancos²⁰⁴. En 1971, el Consejo Asesor del Presidente sobre Calidad Ambiental reconocía la existencia de discriminación racial basada en la alta contaminación de vecindarios pobres.

²⁰² COLE, Luke W. y FOSTER, Sheila R. *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of Environmental Justice Movement*. Nueva York: Guilford Press, 1998, p. 19.

²⁰³ SZASZ, Andrew y MEUSER; Michael, "Environmental inequalities: literature review and proposal for new directions in research and theory", en: *Current Sociology*, volumen 45 (3). Londres: SAGE Publications, julio 1997. p. 101.

²⁰⁴ LIN FU Jane S. "Childhood Lead Poisoning...an eradicable disease" en: *CHILDREN* Vol. 17 No. 1 (Enero-Febrero 1970), pp. 2-9. Reimpreso como folleto por U.S. Department of Health, Education and Welfare con el título "*Lead Poisoning In Children*". Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1970.

Fuera del espacio geográfico estadounidense, Moreno Jiménez cita un estudio²⁰⁵ de 1977 sobre la relación espacial entre índices de contaminación atmosférica en Ontario (Canadá) y otro conjunto de variables socioeconómicas. En sus conclusiones constataba que las secciones censales con rentas más bajas estaban expuestas a concentraciones de contaminantes superiores que el resto de grupos de población.

Y a finales de los años 70 se planteó en Houston la primera demanda judicial en la que se cuestiona el emplazamiento de un vertedero sobre la base de una discriminación contraria a la Civil Rights Act de 1964 (*Bean vs Southwestern Waste Management*²⁰⁶). En la sentencia, el juez de distrito desestimó la demanda por entender que no se había acreditado suficientemente que la elección de ubicación para el vertedero se hubiese realizado con propósito discriminatorio, aunque en la propia sentencia afirmó que la elección de emplazamiento había sido claramente desacertada, dada la presencia de un colegio en sus proximidades y considerando la densidad de población del barrio. Como apoyo a la demanda, se encargó un informe al sociólogo Robert Bullard, el cual identificó patrones comunes de injusticia ambiental en los vertederos ubicados en vecindarios negros. Sus experiencias las expondría, años más tarde, en su obra "*Dumpin in Dixie*", y hoy Bullard es considerado uno de los padres de la Justicia Medioambiental; a principios de los años 90 formó parte del llamado *Grupo de Michigan*, que propició la entrada de la JM en el foro político; y en 1993 fue requerido por el Presidente Clinton para colaborar en la redacción de la Orden Ejecutiva de 1994, primera norma jurídica que abordó la incorporación de la JM a las políticas públicas.

Habrà que esperar hasta el año 1976, a una conferencia celebrada en Onaway (Michigan), en el *Walter and May Reuther UAW Family Education Center*, cuyo título recoge la que, probablemente, sea la primera utilización del término justicia medioambiental: *Working for Environmental and Economic Justice & Jobs*. Y será unos años más tarde cuando, a raíz de los incidentes de Warren County, emerja un

²⁰⁵ HANDY, F. *Income and air pollution in Hamilton Ontario*. Alternatives 6: 1977. Pp 18-24. Citado en MORENO JIMÉNEZ, A. *Justicia ambiental: del concepto a la aplicación en planificación y análisis de políticas territoriales*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Volumen XIV, num. 316. 2010. Universidad de Barcelona. p 3.

²⁰⁶ *Bean v. Southwestern Waste Management Corp.* United States District Court.482 F.Supp. 673 (S. D. Texas, 1979)

movimiento que reclama justicia medioambiental y que, además, se autodenomine como tal, abriendo una nueva etapa en la evolución de los movimientos sociales de defensa del medioambiente y que tendrá su proclamación expresa en la Primera Cumbre sobre Liderazgo Medioambiental de la Gente de Color, celebrada en 1991, y que finalizó con la proclamación de los 17 Principios de la Justicia Medioambiental. Warren County supone, así, un punto en el que, razonablemente, situar el nacimiento de la justicia medioambiental.

3. LOS INCIDENTES DE WARREN COUNTY DE 1982.

Existe un cierto acuerdo en afirmar que el movimiento de la JM nace en el año 1982, con los actos de protesta del condado de Warren, en North Carolina²⁰⁷. Los hechos que harían de detonante se remontan al verano de 1978, cuando la empresa Ward Transformers Company, con sede en Raleigh (North Carolina) pactó con el transportista Robert Burns, el transporte de residuos líquidos contaminados por policlorobifenoles (PCBs). Dado que el vertido incontrolado de estos residuos estaba prohibido por la *Toxic Substances Control Act* de 1976, Burns decidió verter directamente estos líquidos desde el camión sobre los arcenes de carreteras rurales del estado de North Carolina. Durante unos trabajos, uno de estos vertidos fueron descubiertos y, tras las investigaciones correspondientes, se descubrió que habían sido realizados por la empresa Ward Transformer Company, la cual fue demandada. Cuando fueron detectados estos vertidos, un total de 375 kilómetros correspondientes a 13 condados de dicho estado habían quedado contaminados con PCBs.

²⁰⁷ ROBERTS, Timmons J. y TOFFOLON-WEISS, Melissa M. (eds.), *Chronicles from the Environmental Justice Frontline*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 37. AGYEMAN, Julian. *Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice*. Nueva York: New York University Press, 2005, p. 15. BULLARD, Robert D. *Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality*. Boulder (Colorado): Westview Press, 1990. pp 35-38. BULLARD, Robert D. *The Quest for Environmental Justice. Human Rights and the Politics of Pollution*. San Francisco: Sierra Club Books, 2005, p. 20. COLE, Luke W. y FOSTER, Sheila R. *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of Environmental Justice Movement*. Nueva York: Guilford Press, 1998. pp. 19-20.

Entre las primeras personas que descubrieron estos vertidos ilegales figuran dos actuales activistas destacados del movimiento de la justicia medioambiental: Deborah Ferruccio (quien, en ese momento, estaba implicada ya en campañas medioambientales en Virginia contra el levantamiento de la prohibición de la minería del uranio) y el reverendo William T. Ramey, líder de la congregación baptista de Saint Stephen, en la comunidad negra de Inez, y por entonces involucrado ya en el activismo de los derechos civiles²⁰⁸. La mención es importante, ya que pone de manifiesto que, en su gestación, la justicia medioambiental no sólo se nutrió de líderes del movimiento de los derechos civiles procedentes de la comunidad afroamericana, sino que, además, ya en sus inicios había presencia de activistas medioambientales; lo que, de alguna manera, pone en cuestión la afirmación de que la agenda de la justicia medioambiental nació distanciada de la agenda medioambiental del momento, como se verá en el capítulo siguiente de esta tesis.

Cuando se inició la movilización social, se apreció una circunstancia importante: que el hecho de que la contaminación hubiese tenido lugar principalmente en suelo público convertía al estado de North Carolina en responsable subsidiario de las reparaciones y compensaciones indemnizatorias: no sólo como titular de los arcenes de caminos públicos que habían quedado afectados por los vertidos de PCBs, sino que, además, otra gran parte de los suelos contaminados pertenecían a una reserva militar ubicada en suelo estatal: la Fort Bragg Military Reservation²⁰⁹.

Entre las actuaciones que el estado de North Carolina acometió para reparar los daños, se aprobó un plan para la construcción de un vertedero que sería ubicado en el condado de Warren County, un área rural del noreste del estado, habitado mayoritariamente por población de raza negra y que, además, era uno de los 13 condados afectados por los vertidos de Ward Transformers. Un granjero de la

²⁰⁸ "Birth of the movement: People have to stand up for what is right. A Q&A with two environmental justice pioneers", en: *Environmental Health News*. Disponible en internet en <<<http://www.environmentalhealthnews.org/ehs/news/2012/pollution-poverty-people-of-color-day-9-qa-with-environmental-justice-pioneers>>>. Consultado el 5/11/2012.

²⁰⁹ MCGURTY, Eileen Maura. "From NIMBY to Civil Rights: The Origin of the Environmental Justice Movement", en: SUTTER, Paul S. y MANGANIELLO, Christopher (eds.). *Environmental History and the American South: A reader*. Athens (Georgia): Georgia University Press, 2009. p. 372.

comunidad de Afton cuya situación económica se aproximaba a la bancarrota, vendió su propiedad al estado para depositar en él un total de 35.000 metros cúbicos de suelo contaminado procedente de los arcenes de carreteras del estado²¹⁰.

El anuncio de la adquisición encendió la chispa de las protestas entre los vecinos del condado, quienes temieron por las posibles filtraciones que podían afectar a las aguas de consumo humano y por las repercusiones que sobre las posibilidades de desarrollo económico se derivarían del efecto estigmatizador que este tipo de instalaciones conlleva²¹¹. Iniciaron así los vecinos del condado una batalla legal que iba a durar tres años contra el estado de North Carolina y contra la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA). En el invierno de 1978 las autoridades estatales propusieron dicha superficie de 60 hectáreas en el condado de Warren para establecer allí el vertedero; proyecto que obtuvo la aprobación de la Agencia federal de Protección Ambiental (EPA) bajo condición de realizar ciertos ajustes de ingeniería.

Aunque los residentes de dicho condado habían comenzado ya a realizar protestas en 1978, no será hasta 4 años más tarde cuando tales actos se agudicen: en el verano de 1982, perdidas las batallas legales, el estado comienza la construcción del almacén de residuos. Es en ese momento cuando los vecinos adoptan un cambio de estrategia en un doble sentido que va a resultar decisivo. Por una parte, deciden intensificar las estrategias de confrontación directa contra las autoridades estatales, comenzando una campaña de huelgas, manifestaciones y marchas ciudadanas que permitan visualizar el descontento colectivo. Por otro lado, van a cambiar los motivos de su protesta: van a mantener los argumentos sobre contaminación del agua y sobre el negativo impacto económico de la instalación, pero además añadieron un nuevo argumento: que la instalación se proyectó en Warren County y, concretamente, en la comunidad de Afton, por razones de racismo medioambiental.

Desde los comienzos de las protestas había surgido en Warren County un movimiento ciudadano organizado; en 1979 se creó la asociación *Concerned Citizens*,

²¹⁰ MCGURTY (2009), op. cit. P. 373.

²¹¹ MCGURTY, Eileen Maura. *Transforming Environmentalism: Warren County, PCBs and the Origins of Environmental Justice*. Piscataway (New Jersey): Rutgers University Press, 2007. pp. 1-4.

con fuerte presencia de propietarios blancos afectados por la instalación, que adoptó en un principio argumentos típicamente NIMBY: intentó aportar estudios que acreditasen que la solución de Warren County no era técnicamente viable y que, en cambio, existían ubicaciones alternativas mejores. La reivindicación inicial fue proponer que los residuos se trasladasen a una planta de almacenamiento ya existente en Emelle (en el vecino estado de Alabama), pues se trataba de uno de los tres grandes vertederos legalizados a nivel nacional y preparado para recibir residuos contaminados con policlorobifenoles. Cuando dicha propuesta fue rechazada por las autoridades estatales, se argumentó que eran los altos costes de transporte hasta Alabama que debería asumir el estado los que justificaban el rechazo, contraponiendo la salud de los ciudadanos al ahorro en los gastos de gestión de los residuos. Cuando en 1979 la EPA convocó una audiencia pública sobre el asunto, Ken Ferruccio, portavoz de *Concerned Citizens*, expresó en público estos argumentos²¹².

En el verano de 1982 habían fracasado todas las vías legales; los tribunales rechazaron las demandas al no encontrar pruebas ni de daño ambiental ni de perjuicio a la salud. Los vecinos iniciaron seis semanas de protestas, e invocaron el nuevo argumento de racismo medioambiental. Se produjo una coalición entre los propietarios blancos y los residentes negros del condado, de manera que las protestas acogieron una perspectiva que combinaba las razones medioambientales y las que conciernen a los derechos civiles²¹³. Se invocaba un riesgo de toxicidad y de contaminación de los entornos de vida cotidiana de un colectivo que padecería las consecuencias de una decisión fundada en razones racistas.

Ya que el medio ambiente, por sí solo, no tenía fuerza de convicción suficiente, el condado y los grupos vecinales adoptaron este cambio de estrategia; decidieron cuestionar los fundamentos políticos de la decisión, y argumentaron que la elección del condado como sede del vertedero se había basado en el hecho de tratarse de una comunidad cuya población era mayoritariamente negra y de bajos ingresos. De los 90

²¹² MCGURTY, Eileen Maura. "From NIMBY to Civil Rights: The Origin of the Environmental Justice Movement", en: SUTTER, Paul S. y MANGANIELLO, Christopher (eds.). *Environmental History and the American South: A reader*. Athens (Georgia): Georgia University Press, 2009. p. 380.

²¹³ MCGURTY (2009), op. cit., pp. 373 y 378.

lugares considerados por las autoridades estatales, Warren County era el que poseía un mayor porcentaje de población negra (84%) y el mayor nivel de pobreza (en renta per capita ocupaba el puesto número 97 de los 100 condados del estado). Y con esta base se formuló una segunda demanda, que también fue desestimada; el tribunal en el asunto *NAACP et al. vs Gorsuch et al.* (1982) entendió que “del conjunto de audiencias realizadas por las autoridades federales y estatales no se desprende que la raza haya sido un factor que haya motivado la elección de la ubicación del vertedero”²¹⁴. De manera que a principios de 1982 la administración estatal comenzó a transportar los residuos a Warren County.

Unas semanas antes de que los primeros camiones vayan a llegar a depositar los residuos en el nuevo vertedero, las diferentes organizaciones vecinales se reúnen en una iglesia de la comunidad negra, la Iglesia baptista de Coley Church, acudiendo organizaciones exclusivamente blancas (las Hijas de la Confederación) y otras exclusivamente negras (la United Christ of Church), formando una alianza carente de precedentes en el sur de los Estados Unidos²¹⁵.

Estos grupos solicitan el apoyo de los líderes nacionales de organizaciones de derechos civiles; así que se suman a los actos de protesta en Warren County y que finalizan con más de 500 detenciones. Las protestas saltaban a la escena nacional, ya que entre los detenidos figuraban personalidades prominentes: el congresista Walter Fauntroy, Benjamin Chavis (líder de la United Church of Christ y futuro director del primer estudio a nivel nacional sobre justicia medioambiental) y el reverendo Joseph Loweri (director de la Conferencia de Líderes Cristianos del Sur de Estados Unidos)²¹⁶.

El caso de Warren County había saltado así a la primera plana nacional, y ante las protestas generales el propio Gobernador tuvo que comparecer para explicar ante los medios de todo el país que la elección del condado se hizo exclusivamente sobre

²¹⁴ MCGURTY, Eileen Maura, “Warren County, NC, and the Emergence of the Environmental Justice Movement: Unlikely Coalitions and Shared Meanings in Local Collective Action”, en: *Society and natural resources*, num 13, 2000. p. 377.

²¹⁵ “Birth of the movement...”, op. cit.

²¹⁶ CHECKER, Melissa. *Polluted Promises: Environmental Racism and the Search for Justice in a Southern Town*. Nueva York: New York University Press, 2005. p. 20.

criterios técnicos y geológicos, sin interferir factor alguno de discriminación, y se comprometió a descontaminar la tierra tan pronto como la tecnología permitiese esta labor.

Sin embargo, una nueva fuerza se suma al movimiento: el apoyo de la comunidad científica. Se produce un intento desde ciertos foros científicos para hacer entendible a los no expertos el significado, riesgo y alcance de los vertidos contaminantes en la instalación proyectada²¹⁷. En un artículo publicado en la revista *Science for the People*, Ken Geiser y Gerry Waneck explicaron que la decisión de ubicar el emplazamiento en Afton no era, ni siquiera, científicamente adecuada, pues la capa de aguas subterráneas discurre apenas a una distancia de entre dos y cuatro metros de la superficie, y la mayor parte de la población se abastece de pozos que, ni en la más optimista de las previsiones, podrán evitar quedar contaminados por las filtraciones del vertedero²¹⁸.

En definitiva, las consecuencias que tuvo este cambio de estrategia escapaban, desde luego, de las previsiones de sus autores. El abandono de la estrategia NIMBY y la invocación de un trato discriminatorio impedía estrategias legales invocables ante los tribunales de justicia y situaba el conflicto en otro contexto. Era, según McGurty, una invocación a la historia de discriminación racial en el sur de los Estados Unidos y la dimensión del problema crecía bajo este nuevo marco de acción colectiva, pues existían muchos otros lugares en la misma situación que Warren County. La primera consecuencia era que la alternativa ya barajada de transportar los residuos a Emelle no era una solución viable, puesto que se trataba de un área con idéntica caracterización racial y económica²¹⁹

Como dice Benjamin Chavis, Director de la United Church of Christ (UCC – Iglesia Unida de Cristo) y futuro Director de la NAACP (National Association for the

²¹⁷ MCGURTY, Eileen Maura. *Transforming Environmentalism: Warren County, PCBs and the Origins of Environmental Justice*. Piscataway (New Jersey): Rutgers University Press, 2007. p. 7.

²¹⁸ GEISER, Ken y WANECK, Gerry. “PCBs and Warren County”, en: *Science for the People*, num 15 (4), 1983. pp. 17-17-

²¹⁹ MCGURTY, Eileen Maura, “Warren County, NC, and the Emergence of the Environmental Justice Movement: Unlikely Coalitions and Shared Meanings in Local Collective Action”, en: *Society and natural resources*, num 13, 2000. p. 377

Advancement of the Colored People – Asociación Nacional para el Avance de la Gente de Color), los sucesos de Warren County son importantes porque supusieron el punto de despegue del movimiento de la justicia medioambiental: el condado, de perfil rural, pobre y habitado por afroamericanos, fue elegido para ubicar una planta de residuos de PCBs no porque esa fuera una decisión medioambientalmente acertada, sino sobre todo porque se trataba de una comunidad desahogada, carente de poder y de capacidad de organización para oponerse a dicha instalación. Durante las subsiguientes protestas se acuñó el término “*racismo medioambiental*”, y las más de 500 detenciones se contemplaron como una muestra de racismo institucional que se repetía en asuntos como la vivienda, el empleo, la educación o el cumplimiento de las normas jurídicas²²⁰. El Washington Post publicó un editorial en octubre de 1982 en el que se enfatizaba que los sucesos de Warren County fraguaban, por vez primera en los Estados Unidos, la alianza entre los activistas de los derechos civiles y las organizaciones ecologistas²²¹. Y a raíz de estos incidentes, Benjamín Chavis, definió el término de “Racismo Medioambiental” como “la gran disparidad en el establecimiento de depósitos de residuos, de industrias contaminantes y otras instalaciones con efectos negativos sobre el medio ambiente”.

La historia de Warren County continuó años después. Los vertidos prosiguieron y también las protestas ciudadanas, hasta que se obtuvo un compromiso del Gobernador del estado en 1993 para descontaminar los suelos afectados por el vertedero. Hubo que esperar hasta el año 2000 para que la Asamblea del estado aprobase una dotación de 7 millones de dólares con destino a la descontaminación del suelo, después de que se descubriese que los vertidos habían contaminado las aguas subterráneas del condado.

No obstante, la importancia del asunto de Warren County es inmensa: la comunidad local consiguió involucrar a organizaciones como la United Church of Christ (UCC), el Sierra Club, o la NAACP, y dieron forma a un movimiento que ha transformado el paisaje político americano y que ha supuesto un vuelco en la historia del pensamiento

²²⁰ CHAVIS, Benjamin, en: BULLARD, Robert D. *Confronting Environmental racism: Voices from the Grassroots*. Cambridge (Massachusetts): South End Press, 1993. p. 4.

²²¹ “Environmental Justice Movement Begins”, en: *Washington Post*, 15 de septiembre de 1982.

medioambiental contemporáneo, generando lo que ha calificado Castells como nueva frontera del ecologismo²²², caracterizada por la movilización de las comunidades pobres y de las minorías étnicas en defensa de un medio ambiente adecuado.

4. LOS PRIMEROS INFORMES SOBRE LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL DURANTE LA DÉCADA DE 1980²²³.

El movimiento de la Justicia Medioambiental había nacido. No obstante, en su gestación había influido un largo proceso de concienciación de la población negra, especialmente en la llamada Region 4 (los Estados que agrupan la zona sudeste de los Estados Unidos y que aglutinan las mayores concentraciones de comunidades negras), respecto a la más que cuestionable protección de la salud que recibían de los poderes públicos. Sin embargo, con la excepción de los escasos estudios que se habían realizado durante la década de 1970 (mencionados en el apartado 2.b de este capítulo) apenas sí existía investigación sobre el alcance efectivo de las desigualdades medioambientales en los Estados Unidos.

Como resultado de las manifestaciones realizadas en Warren County uno de los detenidos fue Walter Fauntroy, congresista perteneciente al *Congressional Black Caucus* y quien, a raíz de estos incidentes, encargó a la Oficina de Contabilidad de los Estados Unidos (GAO) la realización de un estudio que correlacionase los procesos de establecimiento de instalaciones industriales contaminantes con factores de raza y renta de la población afectada. Surge, así, el primero de los considerados tres estudios seminales sobre los que se asienta la base empírica de la justicia medioambiental: que en los Estados Unidos, las poblaciones de bajas rentas o las minorías étnicas padecen de manera desproporcionadamente desigual los efectos nocivos de las industrias

²²² CASTELLS, Manuel. *La era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Volumen 2 – El Poder de la Identidad*. Madrid: Alianza Editorial, 1997, p. 157.

²²³ Para una relación de los estudios más importantes que han encontrado evidencias de discriminación medioambiental, así como de aquéllos otros que refutan tales evidencias, puede consultarse MANK, Bradford. "Environmental Justice and Title VI: Making Recipient Agencies Justify Their Sitting Decisions", en: *Tulane Law Review*, volume 73. 1999. pp. 790-791. Notas 9 y 10.

contaminantes. El Informe GAO de 1983, junto a un informe realizado por Bullard ese mismo año, y el informe de la United of Church of Christ de 1987 constituyen, tanto como los acontecimientos de Warren County, parte integrante del momento fundacional de la justicia medioambiental, y una exposición de los mismos se realiza en los párrafos siguientes.

a) El informe sobre vertederos de residuos en Houston de 1983.

Con ocasión del estudio de los antecedentes de la justicia medioambiental, se ha mencionado el asunto *Bean vs Southwestern Waste Management*, referente a la instalación de un vertedero en la ciudad de Houston (Texas), en un barrio de población mayoritariamente afroamericana. La demanda fue interpuesta por Linda McKeever, esposa de Robert Bullard y representante de Margaret Bean y otros residentes afroamericanos de Houston, afectados por un plan municipal para la instalación de un vertedero próximo a sus lugares de residencia. El barrio elegido para la instalación, Northwood Manor, estaba habitado por una población de clase media que, en un 82%, era de raza negra. Bullard, doctorado apenas un par de años antes, fue reclutado por los demandantes para realizar un informe y documentar las alegaciones de la demanda. Fruto de este trabajo Bullard realizó un informe sobre la instalación de plantas de almacenamiento de residuos en el área de Houston, trabajo que luego sería publicado con el título de '*Solid Waste Sites and the Black Houston Community*' y que se constituye como la primera explicación exhaustiva del ecoracismo en los Estados Unidos²²⁴.

La constatación básica que se recoge en el estudio de Bullard es que las instalaciones municipales o privadas de almacenamiento y eliminación de residuos en Houston se encuentran situadas en las proximidades de vecindarios afroamericanos. La interrelación existente entre la localización de sitios medioambientalmente peligrosos y

²²⁴ BULLARD, Robert D. "Solid Waste Sites and the Houston Black Community", en: *Sociological Inquiry*, volumen 53, 1983. pp. 273-288.

la desigualdad social en Estados Unidos, quedaba documentada con la constatación de que 21 de las 25 instalaciones de residuos ubicadas en Houston estaban localizadas en barrios predominantemente afroamericanos. Con mayor detalle, en el informe quedaba acreditado:

- Que los cinco vertederos de basura de titularidad municipal existentes en Houston estaban ubicados en barrios predominantemente afroamericanos.
- Que seis de las ocho incineradoras municipales de basura estaban ubicadas en barrios predominantemente afroamericanos.
- Que tres de los cuatro vertederos de residuos sólidos de titularidad privada estaban ubicados en barrios predominantemente afroamericanos.
- Que la población afroamericana de la ciudad de Houston representa el 25% del censo total de población.

Ha declarado Bullard que a partir de sus primeras constataciones *“empecé a hacer puntos de conexión en temas como vivienda, patrones residenciales, zonificación de uso del suelo, ubicación de autopistas, diseño de rutas de transporte público y de cómo se adoptan las decisiones sobre el desarrollo económico. Y quedaba manifiestamente claro que quienes tomaban estas decisiones (agentes públicos locales o del condado, compañías industriales) no eran las mismas personas que estaban soportando estas instalaciones en sus vecindarios. Sin duda, se trataba de una forma de apartheid en el que la población blanca tomaba las decisiones y la población negra y las minorías étnicas, incluidos los nativos norteamericanos, no tenían ningún sitio en la mesa”*²²⁵.

En los años siguientes Bullard continuó investigando los patrones de racismo medioambiental, primero en Houston²²⁶ y, más tarde, tuvo la curiosidad de averiguar si las constataciones del área de Houston podían ser verificadas en otros lugares, con lo

²²⁵ DICUM, Gegory. "Meet Robert Bullard, the father of environmental justice", en: *Grist*, 15 de marzo de 2006. Disponible en internet: <<<http://grist.org/article/dicum/>>>. Consultado el 3/11/2012.

²²⁶ BULLARD, Robert D. *Invisible Houston: The Black Experience in Boom and Bust*. College Station (Texas): Texas A&M University Press, 1987.

que amplió su investigación a otras comunidades en diversos estados del sur de los Estados Unidos (Louisiana, Alabama y West Virginia)²²⁷, Los resultados de la investigación documentaron ampliamente que en las áreas objeto de estudio existe una desproporcionada distribución de las cargas medioambientales, cuyas consecuencias más nocivas recaen en los grupos sociales más desfavorecidos²²⁸; la obra de 1990 queda así como el texto académico fundacional del movimiento de la justicia medioambiental, pues ya lo conceptúa Bullard como tal, describiéndolo como un matrimonio entre el movimiento medioambiental y el de los derechos civiles.

Con toda su importancia, el informe de Bullard de 1983 ha sido recientemente objeto de revisión crítica, especialmente por no haber investigado la dinámica de instalación de las industrias estudiadas. Been²²⁹ ha enfatizado una carencia básica de los informe sobre justicia medioambiental de los años 80, y es la falta de una perspectiva histórica de las dinámicas demográficas antes y después de ubicarse las instalaciones sobre las que recae una acusación de injusticia medioambiental. Así, la autora pone de manifiesto que mientras en el caso de las instalaciones que fueron objeto del informe GAO de 1983 todas ellas estaban desproporcionadamente habitadas por población negra al tiempo del establecimiento de tales instalaciones, en cambio en el informe de Bullard para el área de Houston sólo un 40% de las áreas afectadas por las instalaciones tenían una población predominantemente negra al tiempo en que establecieron las industrias.

La necesidad de incorporar dinámicas demográficas históricas ha sido ampliamente debatida a partir de las observaciones de Been, generando el argumento del *quién vino antes (which came first)*²³⁰, y que sirve de punto de anclaje a las posiciones que

²²⁷ Téngase en cuenta que los estados del sur acogían en 1980 al 53% de la población de raza negra de los Estados Unidos. MATNEY, William C. y JOHNSON, Dwight L. *America's Black Population: A Statistical View 1970-1982*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1983. p. 1.

²²⁸ BULLARD, Robert D. *Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality*. Boulder (Colorado): Westview Press, 1990. pp 35-38.

²²⁹ BEEN, Vicki. "Locally undesirable land uses in minority neighborhoods: Disproportionate siting or market dynamics?", en: *The Yale Law Journal*, num. 103, 1994. pp. 1383-1422

²³⁰ PASTOR, Manuel, SADD, Jim y HIPP, John. "Which Came First? Toxic Facilities, Minority Move-In and Environmental Justice", en: *Journal of Urban Affairs*, volumen 23, número 1, 2001. pp. 1-21.

defienden que son las dinámicas de mercado las que crean las discriminaciones medioambientales²³¹

b) El primer estudio oficial sobre justicia medioambiental en los Estados Unidos: el informe de la Oficina de Contabilidad de 1983.

Tras las primeras marchas en Warren County (North Carolina) en 1982, se sucedieron otras marchas en nuevas poblaciones que reclamaban, igualmente, justicia medioambiental; en diversos lugares en Louisiana, organizadas por comunidades afroamericanas, se reprodujeron manifestaciones que, a imagen de las de Warren County, se oponían al asentamiento de nuevas industrias contaminantes.

En estas circunstancias, se le encargó a la Oficina de Contabilidad General (GAO) de Estados Unidos en 1983 la elaboración del informe *Asentamiento de Depósitos de Residuos Peligrosos y su Correlación con el Estatus Racial y Económico de las Comunidades del Entorno*²³².

El informe fue encargado por los Congresistas Florio y Fauntroy en diciembre de 1982 (el segundo había sido detenido en las marchas de Warren County). En su informe, la GAO estudió los depósitos externos (esto es, los que no forman parte ni son contiguos a una instalación industrial) en ocho estados situados en la zona sureste (Región IV según clasificación EPA) y referidos a residuos calificados como peligrosos; abordó, además, cuestiones concernientes a la normativa aplicable al establecimiento de esta clase de instalaciones y a la participación e información en los procedimientos de autorización de las mismas. Es decir, a diferencia del estudio de Bullard (centrado en el área de Houston) el de la GAO se extendía a un ámbito territorial más amplio y, además, abordaba aspectos procedimentales y de participación ciudadana en el curso del

²³¹ BEEN, Vicki. "What's Fairness Got to Do With It?", *Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses*, en: *Cornell Law Review*, volumen 78, número 6 (septiembre 1993), pp. 1001-1004.

²³² GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Siting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities*. GAO/RCED 83-168. Washington D.C., 1983.

otorgamiento de la autorización de esta clase de industrias, aspecto éste que Bullard había omitido.

Los resultados del estudio fueron los siguientes:

- a) Hay cuatro vertederos de residuos peligrosos en la zona estudiada. La población negra es mayoritaria en tres de las cuatro comunidades en las que los vertederos están localizados. Al menos el 26% de la población de las cuatro comunidades afectadas tiene ingresos por debajo del nivel de pobreza, y la mayor parte de esta población es negra.
- b) El vertedero de Chemical Waste Management en Alabama está ubicado en un vecindario cuya población es, en un 90%, de raza negra; la renta anual familiar media es de 11.198 dólares; el 42% de la población se encuentra por debajo del umbral de pobreza (100% si se computa sólo la población negra).
- c) La población afectada por el vertedero de SCA Services (en South Carolina) es un 38% de raza negra, sus rentas medias son de 16.371 dólares y el 31% de la población se encuentra por debajo del umbral de pobreza (100% si se computa sólo la población negra).
- d) El vertedero de Industrial Chemical Co. (South Caroline) está ubicado en un vecindario con un 52% de raza negra; la renta anual familiar media es de 18.996 dólares; el 26% de la población se encuentra por debajo del umbral de pobreza (92% si se computa sólo la población negra).
- e) Por último, el vertedero de Warren County está ubicado en un vecindario con un 66% de raza negra; la renta anual familiar media es de 10.367 dólares; el 32% de la población se encuentra por debajo del umbral de pobreza (96% si se computa sólo la población negra).
- f) Respecto al análisis competencial sobre las responsabilidades administrativas, la determinación de dónde debe localizarse un vertedero es responsabilidad

estatal; mientras que las regulaciones federales sólo determinan estándares mínimos de las localizaciones de esta clase de instalaciones.

- g) En cuanto a los mecanismos de participación de los afectados en los procesos de toma de decisiones sobre esta clase de instalaciones, la legislación federal exige participación pública en los procedimientos de otorgamiento de permisos para establecer depósitos de residuos, excepto los referidos a bifenilos policlorados (PCBs). A causa de los retrasos en la aprobación de la normativa, el proceso de tramitación de tres de las cuatro instalaciones estudiadas no se había sometido a un proceso de información pública; la cuarta era una instalación PCBs para la que no es exigible esta participación.

Las conclusiones del informe GAO de 1983 constituyen, así, la primera manifestación empírica de discriminación ambiental en la región IV de los Estados Unidos (la zona donde se daban las primeras manifestaciones del movimiento de la justicia medioambiental) y se consideran, junto al informe de Bullard, el punto de arranque de la justicia medioambiental²³³.

c) El Informe de la United Church of Christ de 1987.

El siguiente paso en la historia de la justicia medioambiental en los Estados Unidos se produce en 1987, cuando la United Church of Christ publica su estudio *Toxic Wastes and Race* (“Raza y Vertidos Tóxicos en Estados Unidos²³⁴) y que constituye el tercero de los estudios *canónicos* que durante la década de 1980 contribuyeron a forjar las bases de la justicia medioambiental y que marcaron los caminos que emprendería en las décadas siguientes.

²³³ BRULLE, Robert J. y PELLOW, David Naguib. “Environmental Justice: Human health and environmental inequalities”, en: *Annual Review of Public Health* Vol. 27: 2006. pp 103-124.

²³⁴ COMMISSION FOR RACIAL JUSTICE – United Church of Christ. *Toxic Wastes and race in the United States: a national report on the racial and socio-economic characteristics of communities with hazardous waste sites*. Nueva York: Public Data Access, Inc., 1987.

Tras el informe GAO de 1983 el tema del impacto medioambiental sobre grupos minoritarios había comenzado a desarrollar un interés tanto en la esfera de las políticas públicas como en el seno de ciertas organizaciones sociales vinculadas a la defensa medioambiental y, especialmente, a la defensa de los derechos civiles. La propia GAO había realizado un informe adicional en 1986 alertando sobre la magnitud del problema, afirmando que “la EPA no sabe con certeza si ha identificado ya el 90% de los vertederos de residuos tóxicos o sólo el 10%”²³⁵. Comienza en esas fechas, igualmente, a existir una cierta elaboración/preocupación científica por el tema: Bullard y Wright reciben una beca de la nacional Science Foundation dentro del programa de investigación sobre minorías, y en sus resultados²³⁶ ponen de manifiesto que “los vecindarios en las ciudades americanas no están distribuidos al azar en el paisaje urbano: los negros y las comunidades de bajas rentas frecuentemente ocupan <<el lado incorrecto de la vía>> y, consecuentemente, reciben un tratamiento diferenciado”; el tema de las injusticias medioambientales se hace eco en los medios de comunicación social²³⁷ y se oyen las primeras voces en la opinión pública reclamando que la agenda del ecologismo empiece a preocuparse por la situación de las personas más pobres²³⁸; el Children’s Defense Fund publicaba un informe²³⁹ en el que se ponía de manifiesto que la tasa de mortalidad para los niños afroamericanos era el doble que la tasa de los niños blancos.

Especialmente en estos años debe reseñarse el Informe del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos de 1985 “Informe de salud sobre la minoría negra”²⁴⁰, el llamado Informe Heckler, que hace una serie histórica de información de salud en la población de los Estados Unidos y concluye que las diferencias entre la población blanca y las minorías étnicas se estaban incrementando de manera continuada.

²³⁵ Citado en Commission for Racial Justice – United Church of Christ, op. cit., p xi.

²³⁶ BULLARD, Robert D. y WRIGHT, Beverly Hendrix, *The Politics of Pollution: Implications for the Black Community*, en: Phylon, vol. 47, nº 1. 1986. Pp 71-78.

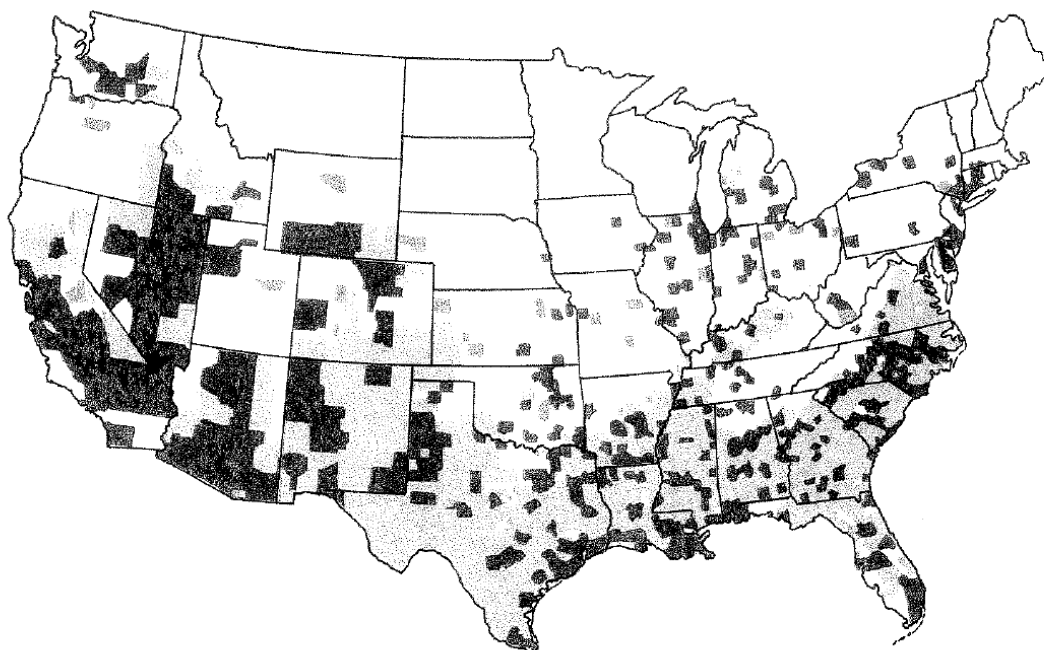
²³⁷ BEEGLEY, Sharon et al. “Maybe it could happen here”, en: *Newsweek* num 105 (4 de febrero de 1985). p. 24.

²³⁸ TAYLOR, Ronald A. “Do environmentalists care about the poor?”, en: *US News and World Report*, 2 de abril de 1984. pp. 51-52.

²³⁹ CHILDREN’S DEFENSE FUND. *A Children’s Defense Fund Budget: an Analysis of the FY Federal Budget and Children*. Washington D.C.: Children’s Defense Fund, 1986.

²⁴⁰ US DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES. *Black and Minority Health*. 1985.

Sobre esta base, la United Church of Christ aborda en 1987 un estudio dirigido a determinar las características étnicas y socioeconómicas de las personas que habitan en áreas residenciales cercanas a instalaciones con residuos peligrosos y a vertederos incontrolados de estas mismas sustancias. El estudio utilizaba los datos de la Oficina del Censo actualizados a 1980 y examinaba las áreas geográficas cercanas a 415 instalaciones de residuos peligrosos (obtenidas del registro HWDMS de la EPA: Hazardous Waste Data Management System) distribuidas por toda la geografía nacional. Este dato es crucial para entender la importancia del informe, ya que hasta la fecha los escasos estudios reflejaban la situación de zonas concretas, centradas en la llamada Región IV (y, en especial, el llamado *toxic corridor* del sureste) en donde, además, la población negra tenía una importante presencia (zonas de las antiguas plantaciones de producción de algodón y tabaco); el estudio de 1987, en cambio, recoge el total de las instalaciones censadas por la EPA y se realiza, por esa misma razón, por toda la geografía estadounidense, reflejando un mapa del país que se ha convertido, en perspectiva histórica, como la primera fotografía a nivel nacional de la injusticia medioambiental. El mapa señala, en zona sombreada, los condados donde la población negra y/o latina es superior a sus respectivos promedios nacionales; las zonas negras representan esas mismas zonas en las que, además, existen cinco o más vertederos incontrolados de residuos tóxicos. El mapa resultante es el siguiente:



COMMISSION FOR RACIAL JUSTICE
United Church of Christ
©1987

La metodología empleada en el estudio utilizaba cinco variables principales en todas las áreas del país: porcentaje de minorías étnicas en la población (usando como demarcación los condados); ingresos familiares; valor de los inmuebles ocupados por los propietarios; número de lugares de vertidos tóxicos por cada mil habitantes; y peso por persona de residuos tóxicos generados. La utilización d estos cinco factores permitía cruzar tres variables para cada área: valores étnicos, valores socioeconómicos y valores de contaminación.

Las conclusiones del informe se agrupan en dos categorías, según los depósitos de residuos dispongan o no de autorización (se denominan, en el informe, comerciales e incontrolados, respectivamente):

a) Características de las comunidades con depósitos de residuos peligrosos comerciales:

- La raza es la más significativa entre las variables utilizadas y asociadas a la localización de estas instalaciones.
- Las comunidades con mayor número de instalaciones tienen los más altos porcentajes de composición étnica: en las comunidades con dos o más instalaciones o con una de las cinco más grandes del país, el porcentaje de minorías étnicas triplica el correspondiente a comunidades sin estas instalaciones (38% frente al 12%).
- En las comunidades con una sola instalación comercial de residuos el porcentaje de la población perteneciente a minorías étnica duplica el porcentaje de aquéllas comunidades sin ninguna de estas instalaciones (24% frente al 12%).
- El status socioeconómico de las comunidades afectadas por esta clase de instalaciones es ligeramente inferior al de las comunidades sin tales instalaciones, aunque tiene una relevancia mucho menor que las consideraciones étnicas.
- Tres de cada cuatro instalaciones comerciales de residuos peligrosos en los Estados Unidos están ubicadas en áreas cuya población es predominantemente negra o hispana.

b) Características de las comunidades con depósitos incontrolados de residuos tóxicos:

- Tres de cada cinco ciudadanos de raza negra o hispana viven en comunidades (condados) con vertederos incontrolados.

- Quince millones de personas de raza negra viven en comunidades con, al menos, una de estas instalaciones; y 8 millones de personas de raza hispana viven en iguales condiciones.
- Las personas de raza negra están fuertemente sobrerrepresentadas en las zonas urbanas en las que existe mayor concentración de instalaciones incontroladas de residuos tóxicos (Memphis – 173 sitios-, Saint Louis -160-, Houston -152-, Cleveland -106-, Chicago -103-, Atlanta -94-).
- La ciudad de Los Angeles tiene más personas hispanas viviendo en áreas con instalaciones incontroladas que cualquier otra zona metropolitana en los Estados Unidos

El informe concluye urgiendo al Presidente de los Estados Unidos a promulgar una orden ejecutiva que ordene a las agencias federales a considerar el impacto de las actuales políticas en materia medioambiental sobre las comunidades con grupos minoritarios o de bajos ingresos y a la creación de una Oficina específica en la EPA dedicada a cuestiones de justicia medioambiental.

El Informe de la United Church of Christ fue esencial en el devenir futuro de la justicia medioambiental. Aunque las conclusiones en sí mismo eran impactantes, no podían tampoco ocultar el importante número de estadounidenses que, con independencia de sus condiciones socioeconómicas o de factores étnicos, vivían próximos a instalaciones de residuos peligrosos. Posteriormente Benjamin Chavis, director de la organización, se incorporaría al equipo de Bill Clinton tras su elección en 1992 y las recomendaciones del informe serán recogidas, punto por punto, en la orden ejecutiva de 1994 sobre justicia medioambiental, que se estudia pormenorizadamente en el apartado sexto de este capítulo.

Como ha señalado Dorceta Taylor, el informe *Toxic Wastes and Race* tuvo un impacto profundo y supuso para la movilización medioambiental de los grupos sociales más desfavorecidos el mismo impacto que tuvo la obra de Rachel Carson (*A Silent*

Spring) para la concienciación medioambiental de las clases medias blancas. El marco que ofrecía el informe era simple y efectivo: mostrando en su portada un mapa de los Estados Unidos con marcas de localización de los lugares con residuos peligrosos su mensaje estaba claro incluso antes de leer la primera página; cualquier persona que conociese los puntos donde se dan las concentraciones mayores de población de raza negra o hispana sería consciente del solapamiento que se producía. Además, el informe incorporaba en su título, por vez primera, el término *raza* vinculado a cuestiones medioambientales. Por todo ello, es lógico que el informe tuviese un impacto y difusión mayores que sus dos predecesores y que abriese un debate que se trasladó a la arena política y a los medios de comunicación²⁴¹.

El impacto del informe tuvo también el previsible efecto de que las industrias afectadas reaccionaran, propiciando los primeros estudios científicos que pretendían desautorizar los resultados del informe de la UCC²⁴² lo que no hizo sin avivar el debate y ampliar la repercusión del informe, abriendo el proceso de consolidación de la justicia medioambiental en los Estados Unidos.

5. LA ETAPA DE ARTICULACIÓN DE LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL (1989-1994).

Los años posteriores a los tres informes estudiados en el apartado anterior representan el periodo expansivo más intenso de la justicia medioambiental en el territorio de los Estados Unidos. Tanto el informe de la GAO de 1983 como el de la United Church of Christ de 1987 pusieron de manifiesto que los acontecimientos de Warren County no representaban un hecho excepcional, sino un patrón que se repetía (con intensidad variable) por todo el territorio del país, y que tanto las comunidades

²⁴¹ TAYLOR, Dorceta E. *Environment and Social Justice: An International perspective*. Bigley (Reino Unido): Emerald, 2010. pp. 12-14.

²⁴² ANDERSON, Andy B., ANDERTON, Douglas L., y OAKES, John M. "Environmental equity: Evaluating TSDf siting over the past two decades" en *Waste Age*, 1994. ANDERTON, Douglas L. ANDERSON, Andy B., OAKES, John M., y FRASER, Michael R.. "Environmental equity: The demographics of dumping", en *Demography*, número 31 (vol. 2), 1994.

minoritarias como las de baja renta habían padecido durante décadas una exposición a niveles de polución superiores a los del resto de la población, y sufrían ciertas enfermedades con mayor incidencia que el resto de comunidades (Bullard, citando un informe del Institute of Medicine de 1999²⁴³).

En un intento de sistematizar la evolución de la justicia medioambiental, estos años pueden catalogarse como los años en que la justicia medioambiental adquiere una articulación plena en su doble dimensión de movimiento social y de política pública. Este periodo se abrió con la gran marcha antitóxicos de 1989 y finalizó con la aprobación de la Orden Ejecutiva del Presidente de 1994; al término de esta corta etapa, se puede levantar testimonio de que la justicia medioambiental había adquirido carta de naturaleza; este proceso se desarrolló en un triple frente: las movilizaciones sociales, la organización del movimiento y la institucionalización de la justicia medioambiental.

a) Las movilizaciones sociales posteriores a Warren County.

Como antes ya se refirió, los sucesos de Warren County planteaban la necesidad de un cambio de agenda en las estrategias antitóxicos: las posiciones NIMBY ya no valían, toda vez que reflejaban que el trasladar la instalación a otro emplazamiento no era solución alguna. Existían muchas comunidades en pareja situación a la de Warren County y se imponía un replanteamiento general de las políticas de planificación urbana, de asignación de usos del suelo y de distribución de cargas medioambientales.

Las manifestaciones de Warren County abrieron un proceso de toma de conciencia en las comunidades que estaban padeciendo desproporcionados niveles de polución ambiental. La desigual distribución de cargas ambientales dejó progresivamente de verse como una cuestión regional (los estados del sureste del país) para pasar a ser tratada como cuestión nacional; y, en una segunda etapa (que luego se estudiará)

²⁴³ BULLARD, Robert D. y JOHNSON, Glenn "Environmental Justice: Grassroot Activism and Its Impact on Public Policy Decision Making", en: *Journal of Social Issues*, volumen 56, número 3. 2000. p. 562.

perderá su afección al grupo étnico afroamericano para ampliarse a otros grupos raciales – los latinos, los nativos americanos – y, más tarde, a líneas divisorias de clase - comunidades pobres y comunidades rurales-. Getches y Pellow sugieren una distinción entre una justicia medioambiental “tradicional” (circunscrita a las poblaciones mayoritariamente negras y a cuestiones vinculadas a agresiones medioambientales “puras”: residuos tóxicos, industrias peligrosas, etc) frente a una justicia medioambiental de nuevo cuño que incorporaría nuevos grupos sociales (población de origen hispano, rentas bajas, nativos americanos,...) y nuevos ámbitos materiales (acceso a parques e instalaciones de ocio, seguridad alimentaria, transporte público,...)²⁴⁴.

Además, en estos años se multiplicaron los estudios sobre justicia medioambiental y las investigaciones tendentes a acreditar que en suelo estadounidense la distribución de las cargas medioambientales recae injustificadamente sobre los grupos sociales más desfavorecidos. Así, y sin ánimo exhaustivo, se pueden citar:

- La revisión del informe de 1987 de la United Church of Christ, realizado en 1994 utilizando los datos censales de 1990, y que concluía afirmando que las minorías étnicas tenían 47% más de probabilidad que la población blanca de vivir en un área con depósitos de residuos peligrosos. Añadía el informe que entre 1980 y 1993 el porcentaje de la población perteneciente a minorías étnicas viviendo en áreas con residuos tóxicos peligrosos se había incrementado en 6 puntos, pasando del 25 al 31 %.²⁴⁵
- El informe de Evan Ringquist sobre las instalaciones con emisiones tóxicas (TRI), que demostró la existencia de divergencias raciales en la

²⁴⁴ GETCHES, David H. y PELLOW, David. "Beyond Traditional Environmental Justice", en: MUTZ, Kathryn M. et al (editores), *Justice and Natural Resources: Concepts, Strategies and Applications*. Washington DC: Island Press, 2002. pp. 3-5.

²⁴⁵ GOLDMAN, Benjamin y FITTON, Laura. Toxic Wastes and Race Revisited: An Update of the 1987 Report on the Racial and Socioeconomic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites. Center for Policy Alternatives and the United Church of Christ, Commission for Racial Justice, 1994.pp 2-4.

distribución e intensidad de instalaciones TRI (Toxic Release Inventory), sometiendo a afroamericanos e hispanos a mayores niveles de riesgo.²⁴⁶

- El informe de Manuel Pastor que interrelacionaba el factor étnico con la densidad desproporcionada de instalaciones contaminantes en el condado de Los Angeles, siguiendo una serie histórica desde 1970 hasta 1990, determinando que aquéllas áreas en las que está prevista una instalación contaminante están habitadas principalmente por personas de bajos ingresos o pertenecientes a minorías étnicas; pero una vez establecida la instalación, no había cambios significativos en cuanto a recepción de mayor población de estos colectivos, lo que sugería que “las minorías atraen almacenes e instalaciones tóxicas, pero estas instalaciones no atraen a las minorías”²⁴⁷, afirmación con la que se contrarrestaba el argumento de “las dinámicas del mercado”, según el cual las comunidades de personas no blancas o de bajas rentas se establecían en estos vecindarios después de que la instalación entre en funcionamiento, atraídas por los subsiguientes bajos precios de la vivienda y por las posibilidades de empleos rechazados por la población blanca.²⁴⁸
- Y, especialmente, el estudio publicado por Lavelle y Coyle en 1992²⁴⁹, que puso el acento en un aspecto anteriormente no manifestado: el de la exigencia en el cumplimiento de las normas medioambientales. Según los autores, “*existe una división étnica en el modo en que el gobierno estadounidense limpia lugares contaminados y castiga a los infractores. Las comunidades blanca se benefician de acciones más rápidas, mejores*

²⁴⁶ RINGQUIST, Evan J. “Equity and the Distribution of Environmental Risk: The Case of TRI Facilities,” en *Social Science Quarterly*, vol. 78, no. 4, Diciembre 1997. pp. 811–29.

²⁴⁷ PASTOR, Manuel et al. *Which Came First? Toxic Facilities, Minority Move-In, and Environmental Justice* en *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, no. 1, 2001, pp. 3-ss

²⁴⁸ COLE, Luke W. y FOSTER, Sheilla R.. *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement*. Nueva York: New York University Press, 2001. pp. 60-61.

²⁴⁹ LAVELLE, Marianne. y COYLE, Marcia. “Unequal Protection: The Racial Divide in Environmental Law. A Special Investigation”, en: *National Law Journal*, S02(1), septiembre 1992.

resultados y penas más firmes que las comunidades donde negros, hispanos y otras minorías viven."²⁵⁰

Con este caldo de cultivo, el efecto contagio de los sucesos de Warren County se hizo notar pronto. Así, ya en el propio año 1982 habían tenido lugar movilizaciones en la parroquia de Ascension, en Louisiana, contra una planta de la compañía BASF, en las cuales resuenan los ecos de Warren County²⁵¹. En los mismos años se produjeron movilizaciones en Triana (Alabama), otro vecindario en el que la población afroamericana es superior al 80%, como consecuencia del descubrimiento de vertidos masivos de DDT en los ríos de la localidad²⁵².

A finales de la década de 1980, dos comunidades del sur del país, predominantemente afroamericanas revelaron nuevas dimensiones del problema de la justicia medioambiental derivadas de nuevas estrategias de las industrias contaminantes: en Morrisonville (Louisiana), la compañía Dow Chemicals, temiendo demandas por la contaminación de aguas y aire, compró las propiedades de los vecinos y se convirtió en propietaria de la entera comunidad, obligando a la recolocación de los afectados. Idéntica estrategia (conocida como *buy-out*) utilizó en 1990 la *Georgia Gulf Company* en el municipio de Revielletown como consecuencia del envenenamiento ambiental por cloruro de vinilo ²⁵³. Estas estrategias de *buyout* fueron objeto de revisión en un informe del Comité Asesor para Louisiana de la Comisión Nacional sobre Derechos Humanos, de septiembre de 1993, en el que se concluía que “*el impacto del desarrollo industrial en Louisiana recae desproporcionadamente áreas de población predominantemente*

²⁵⁰ *Idem.* pp s1-s2

²⁵¹ ROBERTS, Timmons J. y TOFFOLON-WEISS, Melissa M. (eds.), *Chronicles from the Environmental Justice Frontline*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 41.

²⁵² TAYLOR, Ronald A. “Do Environmentalists Care About the Poor?”, en: *U.S. News and World Report*, 2 de abril de 1982, pp. 51-52.

²⁵³ MARKOWITZ, Gearld y ROSNER, David, "Building a Toxic Environment: Historical Controversies over the past and future of Public Health", en: STEVENS, Rosemary A., ROSENBERG, Charles E. y BURNS, Lawton R.(eds), *History And Health Policy in the United States: Putting the Past Back In*. Piscataway (New Jersey): Rutgers, 2006. pp- 144-146.

negra”²⁵⁴; En las declaraciones incorporadas a dicho informe, el representante de la firma de abogados que diseñó el plan de compra por parte de Dow Chemicals declaró que “es más barato comprar propiedades que pagar los gastos de litigio, y es más barato llegar a un acuerdo que comprar propiedades”; pese a ello, Roberts y Toffolon-Weiss consideran que estas historias de poblaciones desplazadas no deben ser objeto de un juicio severo: representan éxitos de la movilización social cuando son comparadas con las innumerables comunidades que en el sur de los Estados Unidos están padeciendo indefensas unas cargas medioambientales desproporcionadas y los efectos nocivos para su salud que de esta situación derivan²⁵⁵.

En 1986, en la ciudad de Nueva York se produjeron movilizaciones en el barrio de West Harlem debido a las repercusiones que sobre la salud, principalmente infantil, del vecindario, se estaban presumiblemente ocasionando por las actividades de una planta de tratamiento de residuos (*North River Sewage Treatment Plant*); como resultado se constituyó una asociación formada por los habitantes de los vecindarios afectados (*West Harlem Environmental Action - WE ACT*). Los sucesos de West Harlem abrieron una nueva etapa en el proceso formativo de la JM, ya que sacaron las movilizaciones sociales del estricto entorno del sudeste estadounidense (parroquias de base rural, según el modelo Warren County) y lo trasladaron al norte del país y a un entorno tan eminentemente urbano como el de la ciudad de Nueva York²⁵⁶. Ello propició nuevas alianzas: WE ACT ha establecido estrategias de colaboración con comunidades científicas (*NIEHS- Columbia Center for Children's Environmental Health*) conformando así nuevos procesos y perspectivas de concienciación social y de impacto público²⁵⁷.

El momento culminante de todas estas manifestaciones tuvo lugar en 1989, con la celebración en el Estado de Louisiana de la *Great Toxic March* (Gran Marcha

²⁵⁴ *Louisiana Advisory Committee to the US Commission on Civil Rights*, 1993.

²⁵⁵ ROBERTS, Timmons J. y TOFFOLON-WEISS, Melissa M. (eds.), *Chronicles from the Environmental Justice Frontline*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 48-49.

²⁵⁶ GREENBERG, Dolores. "Reconstructing Race and Protest: Environmental Justice in New York City", en: *Environmental History*. Vol. 5, num. 2, abril de 2000, pp. 223-224.

²⁵⁷ CHEPESIUK, Ron. "Environmental Literacy: Knowledge for a Healthier Public", en: *Environmental Health Perspectives*, número 115 (10), octubre 2007. p. A494.

Antitóxicos), en el que las comunidades locales y las grandes organizaciones ecologistas y civiles nacionales marchan durante seis días por el llamado “corredor del cáncer”, la carretera entre Baton Rouge y Nueva Orleans, que registra los mayores niveles de contaminación del país y sus comunidades vecinas tienen la más alta incidencia de cáncer a nivel nacional.

La idea germinal de la marcha se debe a la voluntad de Darryl Malek-Wiley, del Sierra Club, y a Pat Bryant, representante de las asociaciones de arrendatarios afroamericanos; el acuerdo supuso un hito en el proceso de confluencia de agendas entre el movimiento ecologista tradicional y los nuevos movimientos sociales adscritos a la justicia medioambiental.

Esta confluencia de intereses tiene sus causas: por un lado, Greenpeace había publicado un informe sobre la contaminación en el corredor del río Mississippi²⁵⁸, concluyendo que entre 1968 y 1983 se habían producido en la zona 66.000 muertes por encima de la media nacional y que las muertes por cáncer en el corredor se incrementaban a un índice superior al doble del índice nacional; los términos *cancer alley* (callejón del cáncer) y *chemical corridor* (pasillo químico) pasaron al lenguaje popular y al discurso del ecologismo *mainstream*. De hecho, la marcha iba a coincidir con otra marcha en barco organizada por Greenpeace a lo largo del río, para llamar la atención pública sobre la degradación ambiental fluvial que estaba padeciendo.

En segundo lugar, los organizadores habían conseguido atraer a grupos muy diversos a su causa. Organizaciones sindicales, asociaciones de vecinos, grupos religiosos, asociaciones de propietarios y de arrendatarios, además de organizaciones ecologistas y grupos de justicia medioambiental, todo ellos coincidían en un propósito común. Incluso a la hora de obtener patrocinadores de la marcha se obtuvieron presencias inesperadas: la agrupación de trabajadores de industrias químicas y del petróleo, la Gulf Coast Tenants Leadership Development Project, el Sierra Club, Baton Rouge Youth Group,.... Como ponen de manifiesto Roberts y Toffolon-Weiss, las

²⁵⁸ GEISER, Ken, et al. *Chemical Hazards on the Mississippi River: A Greenpeace Report*. Washington DC: Greenpeace, 1988. Citado por LABORDE, Errol. "Dying for a Drink of Water", en *The Gambit Weekly*, 8 noviembre 1988.

similitudes con las marchas de derechos civiles que habían recorrido esos mismo caminos unas décadas atrás era evidente²⁵⁹.

En tercer lugar, la idea de la marcha surgió por la proliferación de protestas en la región sudeste, de ahí que se pensase en unir las diversas protestas en una sola. Ello propició una transformación del movimiento de la justicia medioambiental, que hasta ese momento estaba focalizado en pequeñas organizaciones de ámbito local; la idea de unificar acciones promovió la adopción de estrategias propias del movimiento ecologista y, específicamente, el surgimiento de una *organización paraguas*, LEAN – *Louisiana Environmental Action Network*, que fue capaz de prestar apoyo técnico, organizativo y financiero a todas las organizaciones participantes.

La marcha generó un considerable interés en los medios de comunicación, que incluso obtuvo cobertura nacional, sin duda incrementada por algunos pequeños incidentes en Jefferson y en Nueva Orleans y algunos arrestos policiales sin consecuencias. Tras la marcha, una encuesta realizada por la Louisiana Chemical Association midió el impacto de las acciones: aunque la práctica totalidad de encuestados pensó que la marcha había sido organizada por Greenpeace, más del 25% estimó que su interés por las repercusiones medioambientales se había incrementado²⁶⁰.

b) La organización del movimiento de la justicia medioambiental: la formación del grupo de Michigan y la aportación académica.

El éxito de la Great Toxic March de 1989, primera de una serie de marchas que anualmente recuerdan la degradación ambiental del corredor del Mississippi, debe su éxito, también, a otro factor que no ha sido suficientemente destacado: a finales de la década de 1980 el problema de la injusta distribución de las cargas medioambientales

²⁵⁹ ROBERTS, Timmons J. y TOFFOLON-WEISS, Melissa M. (eds.), *Chronicles from the Environmental Justice Frontline*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 44.

²⁶⁰ Encuesta citada en ROBERTS, op. cit., p. 46.

estaba recibiendo un impulso desde el ámbito académico que hizo que la cuestión traspasase los límites de la acción colectiva a nivel local y abordase nuevos ámbitos.

Durante esa década, Robert Bullard (en ese momento en la Universidad de California – Riverside) había hecho una investigación bibliográfica sobre estudios existentes que relacionasen los conceptos de “medio ambiente” y “minorías”, encontrando sólo doce artículos, seis de los cuales habían sido escritos por él mismo²⁶¹. En esos mismos años se va a producir el encuentro de Bullard con Bunyan Bryant (de la Universidad de Michigan) y con Charles Lee (de la United Church of Christ) conformando el que se ha dado en llamar *grupo de Michigan*. Estas tres figuras seminales de la JM inician un proceso de debate y de comunicación sobre sus investigaciones que va a provocar que, cuando la década de 1980 acaba, la justicia medioambiental sea un concepto conocido en el ámbito académico, en las instituciones públicas y en el activismo medioambiental.

En 1990 la Universidad de Michigan, a iniciativa de Paul Mohai y Bunyan Bryant, profesores de la Escuela de Recursos Naturales de dicha Universidad, convocó un simposio sobre justicia medioambiental, seguido en 1991 por una serie de conferencias en Washington, en St Louis y otra vez en Michigan. Hasta el simposio de Michigan, las conferencias realizadas sobre cuestiones de JM no pasaban de ser reuniones de organizaciones locales de base que intentan articular respuestas concretas a problemas específicos. El giro académico que se promueve en Michigan permite que especialistas de disciplinas diversas analicen y construyan una respuesta global e interdisciplinar²⁶². A partir de los enfoques aportados por la conferencia de Michigan se produce una confluencia entre el ámbito académico y el del activismo medioambiental que genera, por ejemplo, la elaboración por parte de la Escuela de Planificación Urbana de UCLA de un informe de más de 450 páginas que aborda los problemas de distribución

²⁶¹ COLE, Luke W. y FOSTER, Sheila R. *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement*. Nueva York: New York University Press, 2001. pp. 24-26.

²⁶² TORRES, Gerald. “Changing the Way Government Views Environmental Justice (Keynote Address)”, en *Journal of Civil Rights and Economic Development*, volumen 9 (2), 1994.

ambiental derivados de la instalación de una planta incineradora en el sur de Los Angeles²⁶³

El éxito del simposio de Michigan anima a Bullard, Bryant y Lee a aprovechar las sinergias generadas y dirigen sendas cartas a Louis Sullivan, Secretario de Salud del Gobierno Federal, y a William Reilly, director de la Agencia de Protección Medioambiental (EPA); en las cartas ponen de manifiesto los resultados de sus investigaciones y solicitan una reunión para arbitrar una respuesta gubernamental frente al problema de la desproporcionada carga medioambiental que soportan las comunidades minoritarias en todo el territorio de los Estados Unidos. Según informa Bullard, Sullivan nunca respondió, pero Reilly accedió a tal reunión, que se celebró en Washington en ese mismo año 1990 y a resultas de la cual la EPA acordó la constitución de un Grupo de Trabajo sobre Equidad Ambiental que en 1993, por decisión de la nueva directora Carol Browner, se denominó Oficina de Justicia Medioambiental (*Environmental Justice Office*).²⁶⁴

Este momento marca la apertura de una nueva etapa en la conformación de la justicia medioambiental y en su posterior evolución, definida por la posibilidad de adoptar un marco normativo en materia de justicia medioambiental que llevará a la aprobación de la Orden Ejecutiva 12898, que se estudia en el apartado siguiente.

La aportación académica en el proceso de conformación de la justicia medioambiental ha sido inmensa, y se puede resumir en tres líneas básicas de actuación:

- constituyó un lobby de presión ante el gobierno federal (a través del Grupo de Michigan)
- produjo un creciente número de estudios demostrativos de la desproporcionada distribución de la contaminación, contribuyendo así a conformar en los grupos de base una conciencia de que estas desigualdades

²⁶³ BLUMBERG, Louis y GOTTLIEB, Robert. *War on Waste: Can America Win the Battle?* Washington DC: Island Press, 1989. p. xii

²⁶⁴ COLE, Luke W y FOSTER, Sheila R. *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement*. Nueva York: New York University Press, 2001. p. 24.

eran sistémicas o estructurales y que, por ello, la lucha no podía restringirse a esferas locales y específicas;

- y, por último, la propia esfera académica se convirtió en activista apoyando con sus informes e investigaciones en muchos casos las demandas y reclamaciones ante los tribunales o ante las administraciones públicas competentes.

Actualmente, centros como el *Environmental Justice Resource Center* de la Universidad de Clark-Atlanta (fundado y dirigido por Bullard) o el *Deep South Center for Environmental Justice* de la Universidad Xavier de Nueva Orleans constituyen referentes internacionales de primer orden en la lucha contra las injusticias medioambientales.

c) La Cumbre de la Gente de Color y la Carta de Principios de 1991.

A comienzos de la década de 1990 se detectaban ciertas tensiones raciales en el seno del movimiento ecologista. Las organizaciones ecologistas tradicionales (el ecologismo *mainstream*, representado en los Estados Unidos por grandes organizaciones como el *Sierra Club*, *World Wild Fund*, *Friends of Earth*, *Audobon Society*,.... integradas todas ellas en el llamado *Big Ten*) habían visto cómo durante los últimos años habían surgido dos formulaciones competitivas de su anterior monopolio en el campo de la defensa del medio ambiente: por un lado el movimiento antitóxicos nacido en la década de 1970, y por otro lado el movimiento de la justicia medioambiental; ambos representaban una concepción contemporánea y antropocéntrica del movimiento medioambiental que ponía en entredicho las bases forjadas durante etapas anteriores (básicamente durante la Era progresista de 1890-1920).

Los problemas de agenda en el seno del movimiento medioambientalista se multiplicaban a comienzos de la década de 1990. Por una parte, las organizaciones de

justicia medioambiental miraban con recelo las estrategias antitóxicas de los grupos NIMBY: se empezaba a poner de manifiesto cómo algunas actuaciones antitóxicas tenían como efecto que la proyectada instalación fuese trasladada desde barrios blancos de clase media a barrios pobres (generalmente habitados por minorías étnicas) cuya capacidad de organización, oposición y defensa es mucho menor²⁶⁵. Por otra parte, desde la justicia medioambiental se censuraba el elitismo de las organizaciones ecologistas tradicionales, formadas básicamente por personas de raza blanca y de clase media o media-alta y que atienden a problemas ajenos a la justicia distributiva o a la situación de los grupos más desfavorecidos.

Estos problemas de agenda tuvieron su punto culminante en enero de 1990, cuando un grupo de organizaciones de justicia medioambiental dirigieron una *carta abierta* al “Grupo de los 10” (*Big Ten*) pidiéndoles una implicación mayor en aquellas crisis ambientales que tengan un fuerte impacto sobre comunidades pobres o minoritarias; la acusación que se les formulaba es que las organizaciones ecologistas tradicionales no representan verdaderamente los intereses de las comunidades minoritarias o de baja renta. Como señala Foreman, desde una posición bastante crítica, una alegación de racismo medioambiental sitúa en posiciones defensivas a las personas de raza blanca, incluidos los medioambientalistas tradicionales, que debían intentar conjurar las acusaciones de racismo y realizar importantes inversiones dirigidas a situarse al abrigo de tales acusaciones²⁶⁶.

La ubicación de la justicia medioambiental dentro del movimiento ecologista es objeto de estudio en el siguiente capítulo, al analizar el marco estructural de aquella, en un proceso de desencuentro inicial y de posterior convergencia de agendas del medioambientalismo tradicional, el movimiento antitóxicos y la JM. En este momento, al analizar la evolución de la JM, interesa destacar cómo en este contexto de reivindicación de un espacio propio dentro de la agenda medioambiental, tuvo lugar un hecho de capital importancia en su devenir histórico: la Cumbre de 1991.

²⁶⁵ ROBERTS, Timmons J. y TOFFOLON-WEISS, Melissa M. (eds.), *Chronicles from the Environmental Justice Frontline*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 57 .

²⁶⁶ FOREMAN, Christopher H. *The Promise and Peril of Environmental Justice*. Washington DC: The Brookings Institution, 1998, p. 11.

En octubre de 1991 se celebró en Washington D.C. la Primera Cumbre sobre Liderazgo Medioambiental de la Gente de Color (*First National People of Color Environmental Leadership Summit*), convocada por la *United Church of Christ's Commission on Racial Justice* y a cuya finalización se adoptaron los 17 Principios de la Justicia Medioambiental. Alicia Arriaga considera este momento como el verdadero punto de inflexión de la justicia medioambiental, pues el concepto alcanzó estatus nacional y, más importante aún, se trazaron los principios que permitirían crear el marco teórico de la misma.²⁶⁷ Como dice Bullard, esta primera cumbre amplió el movimiento más allá de su objetivo inicial centrado en los productos tóxicos e incluyó materias como salud pública, seguridad de los trabajadores, uso del suelo, policía de transporte, de vivienda, etc; además, demostró que era posible construir un movimiento social de base multirracial alrededor de los conceptos de justicia medioambiental y justicia económica²⁶⁸.

El texto de la resolución final de la Cumbre, como ya se ha dicho, proclamó los 17 principios de la Justicia Medioambiental que, por su interés, se transcriben a continuación:

Foreman se manifiesta muy crítico con esta declaración pues, es su opinión, muestra todas las virtudes y defectos de la justicia medioambiental. De entrada, un preámbulo que evoca el de la propia Constitución de los Estados Unidos y que pretende erigirse en marco de ruptura de cinco siglos de opresión; en segundo lugar, se evita el uso de expresiones como “inequidades medioambientales” o equivalentes y, en cambio, se acude al término mucho más incendiario de “racismo medioambiental” que evoca una historia de opresión; por último, se le da tal extensión a la justicia medioambiental que dentro de ella cabe prácticamente cualquier agravio y, en consecuencia, se solapa con la propia esencia del movimiento de los derechos civiles²⁶⁹.

²⁶⁷ ARRIAGA, Alicia y PARDO BUENDÍA, Mercedes. “Justicia Ambiental. El estado de la cuestión”, en: *Revista Internacional de Sociología (RIS)* Vol.69, nº 3, Septiembre-Diciembre 2011, pp. 627-648.

²⁶⁸ BULLARD, Robert D. *The Quest for Environmental Justice. Human Rights and the Politics of Pollution*. San Francisco: Sierra Club Books, 2005, pp. 20-21..

²⁶⁹ FOREMAN, Christopher. *The Promise and Perils of Environmental Justice*. Washington DC: The Brookings Institution, 1998. pp. 11-15.

Con todos sus excesos, sin embargo es justo reconocer que tras la Cumbre de 1991 y la proclamación de los Principios de la Justicia Medioambiental el concepto pasaba a formar parte de la arena política nacional e internacional y que abrió el paso a una nueva etapa en la que la Justicia Medioambiental pasa a tener sustantividad propia en el conjunto de las políticas públicas.

6. LA PLASMACIÓN NORMATIVA DE LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL: LA ORDEN EJECUTIVA 12898, DE 11 DE FEBRERO DE 1994.

6.1. Precedentes de la Orden de 1994.

Los primeros signos de que los principios de justicia medioambiental podían traspasar las fronteras en que hasta ese momento se habían desarrollado (organizaciones sociales y estudios académicos) se producen en 1990, cuando la “*Coalición Michigan*” presionó a la Agencia de Protección Medioambiental (EPA) para que el problema de las injusticias medioambientales fuera objeto de un debate a nivel federal. William Reilly, Administrador de la Agencia, respondió formando un Grupo de Trabajo sobre Equidad Medioambiental que dictaminase sobre la existencia de pruebas de que las minorías étnicas y las comunidades con nivel socioeconómico bajo soportan una carga medioambiental y un riesgo de salud desproporcionadamente alto.

El resultado de estos trabajos se plasmó en un informe de la EPA de junio de 1992: “*Environmental Equity: Reducing the Risks for All Communities*”, que examinaba los datos y estudios disponibles sobre racismo o discriminación ambiental y formulaba como conclusión básica que²⁷⁰ las minorías étnicas y las poblaciones de bajos ingresos sufren exposiciones desproporcionadas a agentes contaminantes en el aire, instalaciones de residuos peligrosos y uso de pesticidas en el trabajo; en cambio, los autores evitaron

²⁷⁰ U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. “*Environmental Equity: Reducing the Risks for All Communities*” (1992). p 12.

pronunciarse sobre un reconocimiento más o menos explícito de que hay una clara conexión causal entre raza o ingresos y riesgos ambientales.

En el mismo mes de junio de 1992, a iniciativa del senador Albert Gore y del congresista John Lewis se presentó en el Senado y en el Congreso una iniciativa legislativa denominada *Environmental Justice Act of 1992*²⁷¹ destinada a “ayudar a aquellas personas que afrontan grandes riesgos de exposición a sustancias tóxicas y a la contaminación” y que deben hacer frente a “desigualdades perjudiciales en el modo en que severos problemas de contaminación están distribuidos (...)Desproporcionadas cantidades de residuos tóxicos y de emisiones tóxicas derivadas de procesos industriales contaminan los vecindarios de minorías étnicas, deprecian el valor del suelo y generan serias amenazas para la salud de quienes en nuestra sociedad disponen de menor poder financiero o económico para actuar al respecto”.

La iniciativa fue rechazada pero el testigo fue recogido en el año 1993 por nuevas iniciativas: en mayo de 1993 el congresista Lewis de nuevo introduce el proyecto²⁷², en una redacción prácticamente idéntica a la de 1992. A su vez, en el Senado se presentó en junio de 1993 una iniciativa de *Environmental Justice Act*²⁷³, a cargo del Senador Max Baucus, que esta vez sí presentaba diferencias importantes respecto del proyecto de 1992. Ninguna de estas iniciativas prosperó, recibiendo numerosas críticas ya que fijaba una entrada en vigor escalonada, diferida e incierta, pues se establecía una primera fase de, al menos doce meses desde la entrada en vigor, durante la cual la EPA debería recopilar datos para cada condado incluido en una lista incorporada a la propia norma, y sólo después de disponer de la información completa se abría la posibilidad de actuación por parte de las agencias y organismos federales²⁷⁴.

Lo cierto es que la nueva Administración Clinton/Gore estaba demostrando una creciente sensibilidad en la cuestión de la igualdad en el ámbito medioambiental. En diciembre de 1992 el Presidente electo había designado a Benjamin F. Chavis Jr. como

²⁷¹ Referencia S. 2806, 102d; Congr. 2nd Sess (1992).

²⁷² Referencia H.R. 2105, 103d Congr., 1st Sess (1993)

²⁷³ Referencia S 1161, 103d Congr, 1st Sess (1993).

²⁷⁴ HASLER, Claire L. “The Proposed Environmental Justice Act: I Have a (Green) Dream” en *University of Puget Sound Law Review*, volumen 17. Seattle: 1994. pp 445- 447.

responsable en el Equipo de Transición de los asuntos de recursos naturales y medioambiente²⁷⁵. Chasis, que ha aparecido repetidamente en esta historia, procedía de la *United Church of Christ Commission for Racial Justice* y, en 1993, nombrado director de la NAACP (National Association for the Advancement of Colored People); ya en su acto de toma de posesión había manifestado que situaba la justicia medioambiental entre sus prioridades y, en consecuencia, hacía más que previsible que el nuevo Ejecutivo adoptase una norma en esta materia; más aún si se tiene en cuenta que el propio vicepresidente Gore había sido proponente ante el senado de la *Environmental Justice Act de 1992*.

6.2. La Orden Ejecutiva 12.898 sobre “Acciones Federales dirigidas a la Justicia Medioambiental para Poblaciones Minoritarias y de Bajos Ingresos y los documentos de acompañamiento de la Orden Ejecutiva 12.898.

Finalmente, aceptando las propuestas de Gore y Chasis, en febrero de 1994, el Presidente Bill Clinton aprueba la Orden Ejecutiva 12898, sobre “Acciones Federales dirigidas a la Justicia Medioambiental para Poblaciones Minoritarias y de Bajos Ingresos²⁷⁶”. La orden establece que toda oficina federal debe incluir la Justicia Medioambiental entre sus objetivos, y debe estudiar e identificar los efectos adversos y desproporcionadamente altos que sus programas, políticas y actividades tienen en la salud y en el medio ambiente de las minorías y los grupos sociales de bajos ingresos de los Estados Unidos. Para el seguimiento de estos objetivos, la Orden crea el Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre Justicia Medioambiental (IWG), que ha establecido programas coordinados de aplicación a todas las agencias federales dirigidos a reducir la

²⁷⁵ HASLER, op. cit. p 418, sobre una noticia aparecida en el *Orlando Sentinel* el 19 de diciembre de 1992, p. D-11.

²⁷⁶ El título en inglés de la Orden es: “*Federal Actions To Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations*”. En este trabajo se ha optado por traducir la expresión “*Minority Populations and Low-Income Populations*”, que define al sujeto pasivo de las acciones de justicia medioambiental, como “*poblaciones minoritarias o de bajos ingresos*”, expresión que es reiteradamente utilizada en este apartado de la tesis doctoral.

disparidad en cuanto a la exposición a elementos nocivos como el plomo, pesticidas o desechos tóxicos entre las minorías y el público en general.

Indudablemente se trata de una norma programática, y así se afirma expresamente en su sección 609, al establecer que *ni crea ningún beneficio, derecho o responsabilidad, sustantivo o procesal, exigible por ley o en equidad contra los Estados Unidos, sus agencias, sus oficiales, o cualquier persona.*

En anexo al presente capítulo se transcribe el texto íntegro y traducido de la Orden Ejecutiva 12.898²⁷⁷, que constituye la primera vez que la justicia ambiental pasa del mundo de las ideas al del derecho positivo, y que aún, a fecha de hoy, representa la norma básica sobre la que en Estados Unidos se ha construido el sistema de Justicia Ambiental, tal y como se está exponiendo en esta tesis doctoral.

Junto a la norma, se adoptaron una serie de documentos complementarios cuyo examen se realiza a continuación.

a) El Memorándum de Entendimiento del Presidente:

Con la aprobación de la norma, en la misma fecha el Presidente Clinton dirige un memorandum a todos los directores de departamento y agencias en el que explica que el propósito de la orden es doble: por una parte, focalizar la atención en las condiciones de salud y medioambientales de poblaciones minoritarias y de bajos ingresos, con el objetivo de alcanzar una justicia medioambiental; y, por otro lado, promover la no discriminación en los programas federales que afecten a la salud humana y al medioambiente, dando oportunidades de acceso a la información y participación en estos ámbitos a las poblaciones minoritarias y de bajos ingresos.

²⁷⁷ El texto de la Orden Ejecutiva, así como del memorandum que la acompaña, están disponibles en internet: http://www.porteis.com/project/documents_library/Appendix%20J%20-%20EJ%20Memo%20and%20EO.pdf. La traducción de la Orden es del autor de esta tesis.

El principal interés del memorandum es que viene a dar una interpretación de la Orden, especialmente en relación con su sección 609 (Revisión judicial) que de alguna manera matizaría una interpretación literal del citado aparatado, esto es, que la norma tiene exclusivamente carácter interno y sería, por ello, de naturaleza programática.

Por ello, en el memorandum el Presidente Clinton subraya que ciertas disposiciones del derecho vigente proveen de cauces jurídicos para hacer frente a los riesgos de salud y medioambientales en las comunidades minoritarias o de bajos ingresos, y en el marco de las responsabilidades que la Orden asigna a las agencias federales (Sección segunda) deben aplicarse las disposiciones correspondientes, y en concreto:

- a) El Título IV de la *Civil Rights Act* de 1964, de manera que cada agencia federal debe garantizar que cada programa o actividad que reciba fondos federales y que afecten a la salud o al medioambiente no utilice, directa o indirectamente, criterios, métodos o prácticas que supongan una discriminación fundada en la raza, color u origen nacional.
- b) La *National Environmental Policy Act* de 1969, sección 4321 y siguientes, de manera que en cada declaración de impacto ambiental o en cada valoración medioambiental que conforme a dicha norma deba realizarse, se tengan en cuenta los efectos medioambientales, de salud y económicos sobre colectivos minoritarios y de bajos ingresos.
- c) La *Clean Air Act* de 1970, sección 309, conforme a la cual cada vez que vayan a ser objeto de revisión los efectos medioambientales de las acciones propuestas por cualesquiera agencias federales en el ámbito de la contaminación ambiental, sean íntegramente analizados los efectos medioambientales sobre los colectivos minoritarios y comunidad de bajos ingresos.
- d) Y, por último, conforme a la *Sunshine Act* de 1976 (sección 552,b), la *Freedom of Information Act* de 1970 (sección 552) y la *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act* de 1986 (sección 11044), cada agencia

federal debe actuar de manera que quede garantizado que el público en general, y las comunidades minoritarias y de bajos ingresos tienen un acceso adecuado a la información relativa al impacto sobre la salud humana o el medioambiente, cuando dicha publicidad sea exigible conforme a las tres normas referenciadas.

b) La Declaración Anexa de la Administradora de la EPA:

También el 11 de febrero de 1994, Carol Browner²⁷⁸, administradora de la Agencia de Protección Medioambiental (EPA) del Gobierno federal, formulaba una Declaración anexa a la Orden Ejecutiva 12898²⁷⁹, en la que tras afirmar que “*durante mucho tiempo las comunidades pobres o de colectivos minoritarios han arrastrado una carga desproporcionada de la vida industrial moderna*”, tras la aprobación de la Orden Ejecutiva todas las agencias federales deberán afrontar la injusticia medioambiental y desarrollar estrategias dirigidas a todos los ciudadanos que están sufriendo cargas medioambientales desproporcionadas. En consecuencia, con la aprobación de la Orden se imponían, según la Declaración, dos ejes de actuación: una reforma del programa *Superfunds*²⁸⁰ que asegurase la canalización de las ayudas conforme a criterios de justicia medioambiental, y desarrollar estrategias que permita que los colectivos minoritarios o de bajos ingresos tengan oportunidad de participar en el diseño de políticas públicas que afecten a su salud o medioambiente.

Una lectura de conjunto tanto de la Orden 12898 de 1994, así como de las dos declaraciones anexas (el memorandum del Presidente Clinton y la Declaración de la

²⁷⁸ Carol Browner, abogada medioambientalista, fue administradora de la EPA durante los años 1993 a 2001. En 2009 fue nombrada directora del Departamento de Política Energética y Cambio Climático del Gobierno federal estadounidense, cargo que desempeñó hasta 2011.

²⁷⁹ Disponible en Internet: http://www.epa.gov/fedfac/documents/executive_order_12898.htm Última consulta 1 de diciembre de 2012.

²⁸⁰ Superfunds es un programa establecido por la *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act* de 1980 dirigido a eliminar lugares de almacenamiento de residuos peligrosos y que permite a la EPA realizar la limpieza de estos lugares contaminados y compeler a las personas o entidades responsables a asumir los costes derivados de estas acciones. El programa Superfunds tiene sitio propio en internet: < <http://www.epa.gov/superfund/index.htm> >

Directora de las Agencia) permiten entender que la Orden, por sí misma, no supone una innovación sustantiva del ordenamiento jurídico medioambiental federal, sino que supone una norma de “*mejora de la gestión interna de los organismos administrativos*” y que, por ello, tampoco “*crea ningún beneficio, derecho o responsabilidad, sustantivo o procesal, exigible por ley o en equidad contra los Estados Unidos, sus agencias, sus oficiales, o cualquier persona*”, como así establece la sección 609 de la misma, de manera que en un sentido estricto lo que hace es dar una norma de actuación dirigida a determinados órganos administrativos (básicamente, las agencias federales integradas en el Grupo de Trabajo previsto en la sección 102, lo que en la práctica supone toda la estructura administrativa federal cuyas actividades pueden tener repercusiones medioambientales) en un doble sentido:

1. En un sentido positivo, identificando que los programas federales dirigidos a la protección medioambiental y de la salud humana incorporan el criterio de justicia medioambiental y que, en consecuencia, se ha valorado su impacto sobre colectividades minoritarias o de bajos ingresos. Este criterio positivo, recogido en la sección segunda de la Orden, es expresamente recogido en el memorandum presidencial (al enunciar la prohibición de discriminación en los programas medioambientales federales) y en la declaración de la directora de la EPA, al anunciar la reforma del programa *Superfunds*. Este sentido positivo podría resumirse en la incorporación de un mecanismo correctivo o compensatorio en los programas federales que aborden acciones medioambientales respecto de las poblaciones que son, según la orden ejecutiva, destinatarias de la justicia medioambiental.
2. En un sentido negativo, que se enuncia tanto en la sección 101 de la Orden 12898 como, sobre todo, en el memorandum presidencial, cuando se establece que el criterio de justicia medioambiental se incorpora a los controles medioambientales establecidos en el ordenamiento vigente (declaraciones de impacto ambiental, valoraciones medioambientales, control de contaminación atmosférica, derecho de acceso a la información medioambiental y no discriminación en el uso de fondos públicos, que son las competencias de

control mencionadas en el referido memorandum). Indudablemente la enumeración normativa que se hace en el memorandum tiene un menor propósito enunciativo, no exhaustivo, pues del texto de la Orden Ejecutiva, y especialmente de su sección 101, resulta fuera de duda la incorporación de los criterios de justicia medioambiental a toda clase de actuaciones ambientales que se desarrollen bien en el marco de la normativa medioambiental sustantiva vigente al aprobarse la Orden 12898, como la que posteriormente pueda ser aprobada, con sólo dos limitaciones: (1) que se trate de programas federales (esto es, desarrollados por agencias federales) y (2) que tales actuaciones se realicen en territorio de los Estados Unidos (quedan fuera de su ámbito, por ello, las acciones de repercusión medioambiental que realicen las agencias federales en misiones internacionales, cuestión ésta muy relevante en el escenario internacional actual).

c) Las actuaciones de la Fiscalía General.

c.1) Instrucciones de actuación en materia de Justicia Medioambiental.

El camino para dar plena efectividad jurídica a las prescripciones de la Orden Ejecutiva 12898 lo dio el Ministerio de Justicia, al aprobar la Fiscal General Janet Lenno, el 9 de enero de 1995, unas Instrucciones de actuación²⁸¹ relativas a la justicia medioambiental que, tomando como base el texto de la orden y los criterios interpretativos del memorandum del Presidente, establece actuaciones concretas referidas a la Fiscalía en su función de defensora de la legalidad. Así, afirma que *“la Orden Ejecutiva n° 12898 no crea un nuevo remedio legal. Como herramienta de gestión interna del Poder Ejecutivo, la Orden se dirige a las agencias federales para habilitar procedimientos y adoptar acciones que alcancen la justicia medioambiental como parte de su misión”* , y *“el memorandum no crea o impone obligaciones de*

²⁸¹ Disponible en internet, en el sitio del Departamento de Justicia, en: <<http://www.justice.gov/archive/enrd/ejguide.html>> Ultima consulta 1 de diciembre de 2012.

análisis medioambiental a las agencias más allá de las contenidas en el derecho vigente, sino que dirige a las agencias a tomar los pasos precisos y adecuados para asegurar que las normas vigentes son implementadas con carácter inmediato para corregir cargas medioambientales desproporcionadas” (apartado II de la Instrucción).

A partir de estas consideraciones, el Fiscal General explica que el Departamento de Justicia está analizando las disposiciones vigentes en la legislación medioambiental, civil, penal y de derechos civiles, de manera que puedan ser utilizadas para reducir la contaminación ambiental en toda clase de comunidades y a proveer una más equitativa distribución de las cargas ambientales inevitables.

Con ello, la Fiscal General asigna al Fiscal General Adjunto la responsabilidad directa de coordinar las unidades del departamento con responsabilidades medioambientales, asignándole los fines siguientes:

- La utilización de las leyes civiles, penales y de derechos civiles para la consecución de una protección medioambiental justa.
- Promover y proteger los derechos de participación e información de todos los miembros de la comunidad.
- Promover el completo y justo cumplimiento de las leyes ambientales, una vez considerado que el incompleto cumplimiento de las mismas es causa frecuente de discriminación ambiental.

Dentro de estos objetivos, la Fiscalía General se ocupa de definir lo que considera “materia de justicia ambiental”, como *“cualquier asunto civil o criminal donde la conducta o acción en cuestión entrañe un efecto desproporcionado y adverso sobre el medioambiente o sobre la salud humana de una comunidad identificable de bajos ingresos o de grupo minoritario o de una tribu federalmente reconocida”* (sección IV, B), enumerando con carácter enunciativo factores a considerar:

- El padecimiento desproporcionado de efectos adversos sobre la salud o el medioambiente de ciertas personas individuales, o vecindarios determinados, derivados de la contaminación o de otros riesgos ambientales.
- La desproporcionada exposición de estos mismos sujetos o grupos a riesgos ambientales o riesgos derivados de la insuficiente aplicación, en el pasado, de las leyes ambientales.
- La denegación discriminatoria de participación o implicación de estos mismos sujetos o grupos en procesos decisorios en materia ambiental.
- Y teniendo en cuenta que la mera presencia de riesgos ambientales en una comunidad no entraña, por sí, un asunto de justicia medioambiental, sino que es necesario considerar otros factores como la acumulación de un número de riesgos o amenazas, la determinación del área afectada, la carencia de oportunidades de participación, la imposibilidad de otorgar una adecuada protección mediante la aplicación de la normativa ambiental y, sobre todo, la especial vulnerabilidad de la comunidad en cuestión a tales riesgos.

Sobre estos elementos, la Instrucción encarga a los fiscales la misión de estar alerta a cualesquiera factores que puedan significar un asunto de justicia medioambiental, informar de los que puedan detectar de esta naturaleza, considerar posibles soluciones amistosas o alternativas al litigio y, cuando se estime procedente, presentar *informes amicus curiae*²⁸² en los asuntos de justicia medioambiental (Sección C).

²⁸² Se trata de informes presentados por quien no es parte procesal en un asunto determinado y que tienen por objeto asesorar al Juez o Tribunal que conoce del asunto.

c.2) Estrategia de Justicia Medioambiental de la Fiscalía General.

Junto a esta Instrucción, el Departamento de Justicia aprobó en marzo de 1994, además, una Estrategia de Justicia Medioambiental²⁸³ basada en la aplicación del Título IV de la *Civil Rights Act* de 1964 para la investigación, valoración y actuación en los asuntos de justicia medioambiental, articulándose esta estrategia en dos partes:

- La determinación de una estructura operativa, consistente en un Director de Justicia Medioambiental y un Grupo de Trabajo departamental en el que se integran las diversas Divisiones de la Fiscalía con funciones en la materia (las de Derechos Civiles, Medio Ambiente y Recursos naturales, FBI, Oficina Federal de Prisiones y el Servicio de Relaciones Comunitarias).
- Los componentes programáticos, consistentes en (1) las actividades litigiosas, a cargo de las Oficinas de Fiscales; (2) las actividades de investigación, a cargo del FBI; (3) las actividades de asesoramiento e información, a cargo de Servicio de Relaciones Comunitarias; y (4) las actividades educativas, a cargo de diverso personal del departamento y colaboradores externos.

d) Proceso de implementación de la Orden Ejecutiva 12.898.

Tras la aprobación de la Orden y de sus instrumentos complementarios se inició el proceso de implementación de la justicia medioambiental en el ámbito de las políticas públicas con impacto sobre la salud de los colectivos minoritarios o de bajos ingresos. En este proceso se pueden señalar algunos momentos de importancia:²⁸⁴:

²⁸³ Disponible en internet en el sitio del Departamento de Justicia: <http://www.justice.gov/ej/docs/DOJ_Environmental_Justice_Strategy.pdf> Última consulta 12 de diciembre de 2012.

²⁸⁴ ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (ed). *Justice in Action*. Washington: 2012.

- En el mismo año 1994 se constituye el Grupo de Trabajo Interdepartamental previsto en la sección 102 de la Orden, y además se crea el programa *Environmental Justice Small Grants*, destinado a conceder apoyo financiero a organizaciones sociales de base comunitaria que desarrollen funciones de gestión y solución de conflictos medioambientales o afectantes a la salud humana.
- En 1998 la Agencia de Protección Medioambiental (EPA) y el Consejo del Presidente para la Calidad Ambiental celebran la primera sesión pública en materia de justicia medioambiental.
- En 2001 se constituye la *National Environmental Justice Training Collaborative*. Además, la EPA aprueba el memorandum “*Statutory and Regulatory Authorities under Which Environmental Justice Issues May Be Addressed in Permitting*”²⁸⁵, instrumento de gestión de gran importancia ya que supone una guía para determinar qué autoridades o agencias federales deben en cada clase de asuntos responsabilizarse de las cuestiones de justicia medioambiental. La importancia del memorandum también radica en que amplía las normas medioambientales sustantivas que pueden servir de anclaje a los asuntos de justicia medioambiental, y concretamente cita las siguientes normas: *Resource Conservation and Recovery Act*, *Clean Water Act*, *Safe Drinking Water Act*, *Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act*, y *Clean Air Act*.
- En el año 2002 comienza la implementación de los Planes de Actuación en materia de Justicia Medioambiental.
- En el año 2004 la EPA lanza el “*EJ Collaborative Problem-Solving Cooperative Agreement Program*”²⁸⁶ (conocido como “modelo CPS”),

²⁸⁵ Disponible en Internet, en el sitio de la EPA: <http://www.epa.gov/compliance/ej/resources/policy/ej_permitting_authorities_memo_120100.pdf> Última consulta 1 de diciembre de 2012.

²⁸⁶ Disponible en internet en el sitio de la EPA: <<<http://www.epa.gov/compliance/ej/resources/publications/grants/cps-manual-12-27-06.pdf>>> Última consulta 13 diciembre de 2012.

programa que establece apoyos técnicos y financieros para el desarrollo de estrategias cooperativas para solucionar conflictos en materia de justicia medioambiental y que constituye, aun a fecha actual, el instrumento básico de gestión que utiliza la EPA para gestionar en sede comunitaria esta clase de conflictos.

- En el año 2005 la EPA publica una guía para formular alegaciones en materia de justicia medioambiental.
- En 2009 la EPA aprueba la “*Environmental Justice Showcase Communities Project Pilots*”, iniciativa nacional dirigida a afrontar los problemas de justicia medioambiental en 10 áreas urbanas de los Estados Unidos, en las cuales las organizaciones sociales y comunitarias deben identificar los problemas más importantes en materia medioambiental y articular propuestas de solución de base cooperativa.
- En marzo de 2010 la EPA organiza el Primero Simposium Científico sobre Impactos Desproporcionados en Salud y Medioambiente, encuentro en cuyas conclusiones la comunidad científica avala que, en el actual estado de la ciencia, es posible sostener la existencia de desproporción en la distribución de las cargas ambientales siguiendo criterios de raza y de ingresos familiares y se reiteró la necesidad de intensificar la convergencia entre las políticas medioambientales y la investigación científica.²⁸⁷
- El 20 de abril de 2011 el Presidente Obama presenta un *Memorandum de Entendimiento de la Justicia Medioambiental (Memorandum of Understanding Environmental Justice – MOU EJ*²⁸⁸). El memorandum, aun sin valor jurídico sustantivo, tiene una doble eficacia: en el plano político, pues supone una

²⁸⁷ ONYEMAECHI C. et al. "Symposium on Integrating the Science of Environmental Justice into Decision-Making at the Environmental Protection Agency: An Overview" en American Journal of Public Health. Vol 101, Suplemento 1: 2011. pp 20-26.

²⁸⁸ Disponible en internet en el sitio de la EPA: <<<http://www.epa.gov/compliance/ej/resources/publications/interagency/ej-mou-2011-08.pdf>>> Última consulta 1 de diciembre de 2012.

reafirmación de los principios de la justicia ambiental por parte de la Administración Obama; y, en el plano jurídico-administrativo, su relevancia se sitúa en el hecho de que nuevas agencias y organismos federales se adhieren a los principios de la justicia ambiental, tal y como están enunciados en la Orden Ejecutiva de 1994 y, en consecuencia, asumen entre los principios rectores de su actuación la necesidad de valorar el impacto de sus políticas y programas en la salud y medioambiente de los colectivos minoritarios o de bajos ingresos. Los organismos y agencias, firmantes del memorandum, son: el Fiscal General e los Estados Unidos, Secretaría de Interior, Secretaría de Agricultura, Secretaría de Trabajo, Secretaría de Salud y Servicios Humanos, Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, Secretaría de Transporte, Secretaría de Energía, la Agencia de Protección Medioambiental, el Departamento de Defensa, la Secretaría de Comercio, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Asuntos de veteranos de Guerra, la Secretaría de Seguridad Interior, el Consejo de Calidad Ambiental, la Administración de Servicios Generales y la Administración de Pequeñas Empresas.

- Por último, en septiembre de 2011 se aprueba el Plan de Justicia Medioambiental 2014 (*Plan EJ 2014*²⁸⁹ que constituye, hasta la fecha, el último capítulo de la vida de la Orden Ejecutiva 12898.

El Plan se fija cuatro grandes objetivos de actuación, consistentes en:

- a) Incorporar la Justicia Medioambiental en los procesos de producción normativa.
- b) Toma en consideración de la Justicia Medioambiental en los procesos de otorgamiento de toda clase de permisos que se tramiten al amparo de las leyes medioambientales.

²⁸⁹ Disponible en internet en el sitio de la EPA: <<http://www.epa.gov/compliance/ej/resources/policy/plan-ej-2014/plan-ej-2011-09.pdf>> Última consulta 1 de diciembre de 2012.

- c) Avanzar en la justicia medioambiental a través del cumplimiento y vigilancia de las regulaciones vigentes, creándose en la EPA una oficina específicamente destinada a monitorizar estas cuestiones.
- d) Apoyar los programas que estén basados en la participación comunitaria o de organizaciones de base.

7. LA ETAPA DE EXPANSIÓN DE LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL.

Con el cambio de década, a partir del año 2000 se produce una situación paradójica en la que la justicia medioambiental prácticamente se paraliza a nivel federal pero, en cambio, se abre su expansión fuera de las fronteras estadounidenses.

En septiembre de 2010, la Agencia de Protección Medioambiental (EPA) retomaba las actividades del grupo de trabajo interagencias previsto en el Orden de 1994 pero que había estado prácticamente paralizado durante los diez años anteriores, coincidiendo con los dos mandatos presidenciales de George W. Bush. En opinión de Bullard, en esta década perdida la justicia medioambiental o bien no era tomada en serio o bien era atacada vehementemente, existiendo la convicción de que si la propia EPA, órgano central de la política medioambiental, no hacía valer la justicia medioambiental, mucho menos iban a respetarla las restantes agencias federales, estatales o locales²⁹⁰.

De hecho, esta situación había sido puesta ya de manifiesto por la Oficina del Inspector General de la EPA en un informe de 2004 en cuyas conclusiones manifestaba que la EPA no había implementado la Orden Ejecutiva de 1944 ni había integrado la JM en sus actividades ordinarias; tampoco había identificado las poblaciones con grupos minoritarios o de baja renta ni determinado los criterios para dicha identificación, lo que

²⁹⁰ “Environmental Justice Comes to Life” en *Pacific Standard*, 29 de septiembre de 2010. Disponible online en <<http://www.psmag.com/politics/environmental-justice-comes-back-to-life-23344/>>

había conducido a disparidades aplicativas a nivel regional y local. En consecuencia, el informe recomendaba claridad de visión y adopción de una planificación estratégica²⁹¹.

Mientras la justicia medioambiental sufría así, en el ámbito estadounidense, una paralización e, incluso, retroceso²⁹², en cambio estaba empezando a arraigar en otros territorios. Ya al comienzo de este capítulo se ha mencionado cómo la justicia medioambiental ha comenzado a echar raíces en Canadá (por una cierta lógica de vecindad), o en Sudáfrica (donde la herencia del apartheid dejó cicatrices muy profundas en la distribución de cargas ambientales) o en algunos países europeos. Ello ha planteado la cuestión de la *exportabilidad* de la justicia medioambiental, ya que se trata de una idea tan vinculada a la propia historia estadounidense (la cuestión racial estuvo en la misma raíz de la Guerra de Secesión y, un siglo más tarde, en las movilizaciones de los derechos civiles) que pudieran surgir dudas sobre su viabilidad en otros ámbitos territoriales.

Alicia Arriaga ha abordado esta cuestión²⁹³ y entiende que se trata de una idea fácilmente desarrollable en el ámbito internacional, aun cuando la carencia de estudios e investigaciones que pongan de manifiesto injusticias medioambientales supone un primer obstáculo que debería ser resuelto animando la tarea investigadora en estas materias. Sin embargo, entiende Arriaga que la implementación de la justicia medioambiental en Europa presenta, al menos, dos diferencias fundamentales frente al prototipo estadounidense que se ha venido estudiando:

- Primero, que en el ámbito estadounidense la justicia medioambiental ha surgido desde la base, es decir, desde el activismo de pequeños grupos locales que, en un determinado momento, fueron capaces de promover un

²⁹¹ EPA - OFFICE OF INSPECTOR GENERAL. Evaluation Report - EPA Needs to Consistently Implement the Intent of the Executive Order on Environmental Justice. Report No. 2004-P-00007. Marzo, 2004.

²⁹² El informe de 2004 de la Oficina del Inspector General llega incluso a afirmar que en 2001 la Agencia reformuló sus compromisos con la JM de un modo que no enfatiza la protección de minorías o grupos de baja renta.

²⁹³ ARRIAGA, Alicia. *La Construcción de la Justicia Ambiental en Europa y los EE.UU.: Diferencias y Similitudes*. Texto preparado para el X Congreso Español de Sociología, Pamplona, Julio 2010. Disponible online en: <<http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/13695/1/arriaga_FES_2010_wp.pdf>>. Consultado el 7 de enero de 2013.

impulso a nivel nacional; por el contrario, en el ámbito europeo, y teniendo en cuenta, de momento, las escasas manifestaciones de la justicia medioambiental, esta puede caracterizarse como una iniciativa política institucional, nacida desde las propias instituciones políticas y articulada como programas de políticas públicas (así, por ejemplo, la declaración del primer ministro escocés Jack McConnell el 18 de febrero de 2002). Se afirma, en definitiva, que mientras la construcción de la JM en los Estados Unidos se ha hecho de abajo hacia arriba (*bottom up*) en cambio en el espacio europeo la JM está naciendo desde arriba hacia abajo (*top down*); en otras palabras, mientras el modelo americano es *reactivo*, el modelo europeo de justicia medioambiental (al menos hasta la fecha) es *proactivo*.

- Segundo, que la posible implementación de la justicia medioambiental en Europa no puede tener la carga étnica tan fuerte que, en cambio, sí tiene en los Estados Unidos, razón por la cual prevalece la idea de que en las sociedades europeas, con un factor de multiculturalidad menor (aun cuando esta tendencia esté cambiando), las diferencias medioambientales deben medirse sobre factores socioeconómicos, atendiendo esencialmente a las rentas o ingresos familiares. Esta adaptación permitiría una valoración del modelo y criterios de distribución de cargas y beneficios medioambientales más acomodada a la realidad histórica, cultural y social europea. Ello no significa que la cuestión racial no esté presente en el modelo europeo: de hecho, Arriaga cita un estudio de 2001 de Walter, Fairburn y Bickerstaff que aborda una investigación del factor étnico de zonas con riesgo de accidente en Inglaterra y Gales²⁹⁴.

En el proceso expansivo de la justicia medioambiental se observa, desde mediados de la década anterior, su penetración en el ámbito de Canadá, que tuvo como punto de partida las protestas contra la instalación de una explotación minera de uranio en los terrenos de la comunidad algonquina y que acabaron con el arresto de Robert Lovelace,

²⁹⁴ ARRIAGA, “La construcción....”, op. cit.

dirigente de dicha comunidad. A partir de estos hechos Julian Agyeman editó un conjunto de ensayos sobre la cuestión en el ámbito canadiense²⁹⁵ que se ha convertido en obra de referencia. En julio de 2008, el *Canadian Network on Environment, Health, and Social Equity* (CNEHSE) organizó un encuentro sobre perspectivas de la justicia medioambiental en Canadá²⁹⁶, a partir del cual el trabajo académico e investigador y el interés social han crecido de manera importante, aunque Dhillon y Young consideran que falta en Canadá el debate político y el marco institucional que permita que los esfuerzos en la lucha contra las injustas medioambientales sean efectivos²⁹⁷. Aun así, como ya se expresó al comienzo de este capítulo, la obra de Agyeman, ha tenido el mérito de proponer una reformulación de la justicia medioambiental adaptada al modo específico de relación de la sociedad canadiense con el medio natural y mediatizada por la importancia cultural de ciertos grupos de población aborígenes en las zonas ártica y subártica, dando paso a una enunciación de la justicia medioambiental que se aparta de los postulados eurocéntricos predominantes²⁹⁸ y que pueden anunciar nuevas vías de evolución de la justicia medioambiental que permitan soslayar la principal censura que se le formula desde el ecologismo tradicional: su marcado antropocentrismo.

En la República de Sudáfrica se suele señalar la mitad de la década de 1990 como el momento de surgimiento de la justicia medioambiental²⁹⁹, aunque esta afirmación se limita a hacerlo coincidir con el final del régimen del apartheid y la consecuente reivindicación de derechos civiles por parte de la población de raza negra (que, en el caso sudafricano, no representaba una minoría, sino una mayoría privada de derechos). Lo cierto es que el concepto había sido importado en 1992 en la *Earthlife Africa*

²⁹⁵ AGYEMAN, Julian, et al. *Speaking for Ourselves. Environmental Justice in Canada*. Vancouver: UBC Press, 2009.

²⁹⁶ Environmental Justice in Canada? Identifying a role for public research and practice. CPHA Annual Conference Workshop. Junio de 2008. Disponible online un resumen de las ponencias en <<http://s.cela.ca/files/CNEHSE_CPHA_WORKSHOP_REPORT.pdf>> (consultado el 3 de abril de 2013).

²⁹⁷ DHILLON, Christina y YOUNG, Michael G. "Environmental Racism and First Nations: A Call for Socially Just Public Policy Development" en: *Canadian Journal of Humanities and Social Sciences*. 2010, Vol. 1 (1) p. 23.

²⁹⁸ AGYEMAN, Julian, et al. *Speaking for Ourselves: Environmental Justice in Canada*. Vancouver: UBC Press, 2009. p. 3.

²⁹⁹ MCDONALD, David A. *Environmental Justice In South Africa*. Athens (Ohio): Ohio University Press, 2002.

Conference donde se estableció el *Environmental Justice Network Forum* (EJNF); su percepción como una extensión del movimiento antiapartheid le otorgó enorme popularidad (la privación de derechos alcanzaba, por ejemplo, a impedir que las personas de raza negra pudiesen acceder a los parques nacionales del país) y propició que en un país de enorme tradición conservacionista (centrada en la llamada *Big Five Protection*: protección de los cinco animales más representativos de la fauna africana) surgiese un medioambientalismo ligado a la justicia distributiva y a la reclamación de derechos civiles³⁰⁰. De momento, sin embargo, la JM en Sudáfrica sigue anclada como reivindicación social de la población de raza negra para corregir los excesos del apartheid (por ejemplo, en el proceso de redistribución del suelo), pero aún no se ha incorporado al ámbito institucional de las políticas públicas.

En suelo asiático la expansión de la idea de la justicia medioambiental tiene, de momento, escaso desarrollo, y a lo sumo cuando se refiere la justicia medioambiental al ámbito asiático se hace desde la dimensión universalista a que nos hemos referido en el capítulo anterior. Ke ha estudiado la posibilidad de implantar la justicia medioambiental en China³⁰¹, manteniendo una posición ecléctica, pues aunque reconoce que la fase actual de transición económica que experimenta China es susceptible de generar externalidades cuyo reparto sea desigual y desproporcionado, en cambio sostiene que la idea de la justicia medioambiental está anclada en principios y tradiciones estrechamente ligadas a la historia de los Estados Unidos y, en consecuencia, su exportabilidad a un país como China, cuya tradición tiene perfiles propios muy distintos, es, cuanto menos, problemática.

En Europa, Arriaga distingue dos modelos de recepción de la justicia medioambiental: por un lado, la trasposición de la JM en el ámbito de la Europa oriental, marcado por el desmantelamiento del antiguo bloque soviético y la reivindicación de derechos por parte de grupos nacionales antes oprimidos, lo que otorga cierta

³⁰⁰ MUNNIK, Victor. *Solidarity for Environmental Justice in Southern Africa. A report for groundWork..* Disponible online en la web de groundWork, en el siguiente enlace (última consulta 7 de enero de 2013): <<<http://www.groundwork.org.za/Publications/Reports/SpecialReports/Solidarity%20for%20EJ%20in%20SA.pdf>>>.

³⁰¹ KE Jian, "Environmental Justice: Can an American Discourse Make Sense in Chinese Environmental Law?", en: *Temple Journal of Sci. Tech. and Env'tl Law*, vol. XXIV, 2005. pp. 253-285.

importancia al factor étnico; y, por otro lado, los primeros signos de surgimiento de la JM en el ámbito de los países de la Unión Europea, surgiendo un modelo en el que las diferencias socioeconómicas y de clase predominan sobre las étnicas³⁰².

En el ámbito de la Europa oriental, durante el año 2003 la *Central European University*, con sede en Budapest, lanzó un programa de justicia medioambiental financiado por el programa europeo PHARE y por el *Open Society Institute*; como resultado de dicha iniciativa se creó la *Coalition for Environmental Justice* (CEJ) con participación social y académica importante y que culminó con la adopción de la *Transatlantic Initiative for Environmental Justice*, iniciativa conjunta de CEJ y la Universidad de San Diego (California) dirigida a establecer un marco de implementación de la JM en Europa; dicho objetivo, hasta la fecha, se ha centrado exclusivamente en el marco territorial de la Europa central y oriental y ha cristalizado en la elaboración del estudio "*Making the case for Environmental Justice in Central and Eastern Europe*"³⁰³. Desde esta preocupación en los últimos años han proliferado estudios que abordan algunos de los problemas de salud, de alimentación o de vivienda de las comunidades gitanas como problemas de justicia medioambiental³⁰⁴.

En el ámbito de la Europa occidental, señala Walker que el primer atisbo de utilización del lenguaje propio de la JM se produjo en 1998, con ocasión de las protestas que tuvieron lugar en Greengairs (Escocia) contra la instalación de una planta de residuos tóxicos trasladados desde un vecindario de renta media-alta cercano a Londres³⁰⁵. Y es en Reino Unido donde, sin duda, con mayor fuerza ha calado el movimiento de la justicia medioambiental en su periplo europeo, existiendo un importante movimientos y grupos integrados en una red común (United Kingdom

³⁰² ARRIAGA, "La construcción...", op. cit.

³⁰³ Disponible online en << http://www.cepl.ceu.hu/system/files/ceu_teljes_pdf.pdf>> Consultado el 10 de noviembre de 2012.

³⁰⁴ FILČÁK, R. *Environmental justice in the Slovak Republic: the case of Roma ethnic minority*. PhD Dissertation, Department of Environmental Sciences and Policy, Central European University, Budapest. 2007. HARPER, Krista, STEGER, Tamara y FILČÁK, Richard "Environmental Justice and Roma Communities in Central and Eastern Europe", en: *Environmental Policy and Governance*, Vol. 19(4). 2009. pp. 251 - 268. HARPER, Krista. *Wild Capitalism: Environmental Activists And Post-Socialist Ecology in Hungary*. Boulder (Colorado): East European Monographs, 2006.

³⁰⁵ WALKER, Gordon. "Beyond Distribution and Proximity: Exploring the Multiple Spatialities of Environmental Justice", en: *Antipode*, número 41, 2010. p. 623.

Environmental Justice Network – UKEJN). En el ámbito de la Unión Europea, aunque existe un importante debate entre dos modelos ideológicos (la Europa social versus la Europa de los mercaderes³⁰⁶) lo cierto es que no ha alcanzado al ámbito de lo medioambiental, lo que generaría un campo propicio para la aparición de la justicia medioambiental como tópico de discusión en los foros europeos.

Para finalizar este capítulo, hay que preguntarse por España. ¿Hay atisbos de recepción de la Justicia Medioambiental en nuestro país? La respuesta es claramente negativa. En la esfera académica, con la señalada excepción de Alicia Arriaga y de Mercedes Pardo Buendía³⁰⁷, ambas en la Universidad Carlos III, es prácticamente imposible encontrar literatura que se ocupe del tema.

En el año 2011 la revista *Ecología Política* editó un número especial dedicado a la justicia medioambiental³⁰⁸, aunque la temática abordada se centra en la dimensión universalista (norte-sur) del movimiento y, en cambio, omite el estudio de la discriminación ambiental que existe dentro de cada país o comunidad. Esporádicamente se han escrito ciertos artículos sobre el significado de la justicia medioambiental y su dimensión actual³⁰⁹ pero, en general, falta una reflexión sobre la posibilidad de importar el concepto al ámbito español.

En el ámbito del estudio de las desigualdades ambientales el panorama es un poco mejor, aunque indudablemente dista mucho del grado de desarrollo experimentado por la justicia medioambiental en otros espacios. Por una parte, desde el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid, Moreno Jiménez ha postulado la

³⁰⁶ JIMENA QUESADA, Luis. “La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas”, en: *Estudios de Economía Aplicada*, volumen 27-3. 2009, pp. 745-749.

³⁰⁷ ARRIAGA, “La construcción...”, op. cit. ARRIAGA, Alicia y PARDO BUENDÍA, Mercedes, “Justicia Ambiental. El estado de la cuestión”, en: *Revista Internacional de Sociología (RIS)* Vol.69, nº 3, Septiembre-Diciembre 2011, pp. 627-648. ARRIAGA, Alicia. “¿Es la justicia ambiental la principal fuerza para el logro de la sostenibilidad local?” en: NOVA MELLE, P. y DEL PINO ARTACHO, J. (eds.) *Sociedad y Tecnología ¿Qué futuro nos espera?* Madrid: Asociación Madrileña de Sociología, 2009. Pp. 143-151.

³⁰⁸. *Justicia ambiental: Un movimiento social que renueva el ecologismo*. Revista *Ecología Política*, número 41. Barcelona: Icaria, 2011.

³⁰⁹ ESPINOSA GONZÁLEZ, Adriana. “La Justicia Ambiental, Hacia La Igualdad en el Disfrute del Derecho a un Medio Ambiente Sano”, en: *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº 16, julio 2012, pp. 51-77.

incorporación de los criterios de discriminación ambiental a los procesos de diseño y evaluación de políticas públicas de incidencia territorial³¹⁰. En el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, Moreno ha estudiado la distribución espacial de la renta en un informe editado por el Instituto Madrileño de Estadística, en el cual se abordan cuestiones de desigualdad socioespacial en aspectos como confort climático, actividades de ocio, etc³¹¹ En otras investigaciones ha abordado la contaminación por azufre en Madrid en perspectiva de desigualdades ambientales³¹² así como un pionero estudio sobre las desigualdades socioespaciales en materia de contaminación acústica en la ciudad de Madrid³¹³. Aparte de los trabajos de Moreno puede citarse un estudio de Bosque Sendra sobre modelos teóricos de localización de instalaciones no deseables.³¹⁴ Fuera de ello, poco más puede reseñarse sobre los estudios geográficos que han abordado en España cuestiones de justicia medioambiental.

Resta, tan solo, indicar que durante la última década se produce en España abundante estudio empírico en relación con el fenómeno migratorio que, necesariamente, tiende a abordar cuestiones como la segregación espacial, la calidad de las viviendas de la población inmigrante o de los barrios en que su presencia es predominante³¹⁵; indudablemente en estos estudios emergen (siquiera que con otra

³¹⁰ MORENO JIMÉNEZ, Antonio. "Justicia ambiental. Del concepto a la aplicación en análisis de políticas y planificación territoriales", en: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea] vol. XIV, nº 316. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2010. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-316.html>> ; última consulta 15 de julio de 2013.

³¹¹ MORENO JIMÉNEZ, Antonio, et al. *La Distribución Espacial de la Renta en la Comunidad de Madrid. Análisis y Aplicaciones*. Madrid: Comunidad de Madrid, Estudios y Análisis: 2003.

³¹² MORENO JIMÉNEZ, Antonio y CAÑADA TORRECILLA, Rosa. "Justicia Ambiental Y Contaminación Atmosférica Por Dióxido De Azufre En Madrid: Análisis Espacio-Temporal Y Valoración Con Sistemas De Información Geográfica", en: *Boletín de la A.G.E.* N.º 44. 2007. pp. 301-324.

³¹³ MORENO JIMÉNEZ, Antonio. "¿Está equitativamente repartida la contaminación sonora urbana? Una evaluación desde el principio de justicia ambiental en la ciudad de Madrid", en: *ESTUDIOS GEOGRÁFICOS*, número 68, 2007. pp. 595-626.

³¹⁴ BOSQUE SENDRA, J. et al. «De la justicia espacial a la justicia ambiental en la política de localización de instalaciones para la gestión de residuos en la Comunidad de Madrid», en: *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, Tomo CXXXVII-CXXXVIII, 2001. pp. 90-113.

³¹⁵ DIAZ ORUETA, Fernando. "Mercado inmobiliario y segregación urbana en el litoral alicantino", Ponencia presentada en las *X Jornadas de Economía Crítica*. Barcelona, marzo de 2006. MARTÍNEZ DEL OLMO, Almudena y LEAL MALDONADO, Jesús. "La segregación residencial, un indicador espacial confuso en la representación de la problemática residencial de los inmigrantes económicos: el caso de la Comunidad de Madrid", en: *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, número 8. 2008. pp. 53-64.

expresión) cuestiones de justicia medioambiental que puede abrir en el futuro una vía de estudio a la justicia medioambiental en España.

ANEXOS AL CAPÍTULO TERCERO

CARTA DE PRINCIPIOS DE LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL.

Adoptada en la Primera Cumbre sobre Liderazgo Medioambiental de la Gente de Color (*First National People of Color Environmental Leadership Summit*) de Octubre de 1991.

“Nosotros, la gente de color, reunidos en esta Cumbre Multinacional del Liderazgo Ambiental de la Gente de Color, para comenzar la construcción de un movimiento nacional e internacional de todos los pueblos para luchar contra la destrucción y la toma de nuestras tierras y comunidades, por la presente reestablecemos nuestra interdependencia espiritual sobre nuestra Tierra, de respetar y celebrar cada una de nuestras culturas, lenguas y creencias sobre el mundo natural y sobre el papel de nuestra propia salvación, para asegurar la justicia ambiental, para promover alternativas económicas que contribuyan al desarrollo de medios de vida seguros para el ambiente, y, para asegurar nuestra liberación política, económica y cultural que ha sido negada por más de 500 años de colonización y opresión, resultando en el envenenamiento de nuestras comunidades y de la tierra y el genocidio de nuestros pueblos, afirmamos y adoptamos estos Principios de Justicia Ambiental:

1) La Justicia Ambiental es la afirmación la santidad de nuestra Tierra, la unidad ecológica y la interdependencia de todas las especies, y el derecho a estar libre de la destrucción ecológica.

2) La Justicia Ambiental exige que las políticas públicas se basen en el respeto mutuo y la justicia para todos los pueblos, libres de toda forma de discriminación o parcialidad alguna.

3) *La Justicia Ambiental prescribe el derecho a los usos éticos, equilibrados y responsables de la tierra y los recursos renovables en el interés de un planeta sostenible para los seres humanos y otros seres vivos.*

4) *La Justicia Ambiental exige la protección universal frente a los ensayos nucleares, la extracción, producción y eliminación de desechos tóxicos o peligrosos y sustancias tóxicas que amenazan el derecho fundamental a un aire, tierra, agua y alimentos limpios.*

5) *La Justicia Ambiental afirma el derecho fundamental a la autodeterminación política, económica, cultural y ambiental de todos los pueblos.*

6) *La Justicia Ambiental exige el cese de la producción de todas las toxinas, desechos peligrosos y materiales radiactivos, y que todos los productores actuales y anteriores sean estrictamente responsables ante la sociedad de la descontaminación y la contención en el punto de producción.*

7) *La Justicia Ambiental exige el derecho a participar como iguales en todos los niveles de toma de decisiones, incluyendo la evaluación de necesidades, planificación, implementación, ejecución y evaluación.*

8) *La Justicia Ambiental afirma el derecho de todos los trabajadores a un entorno de trabajo seguro y saludable, sin verse obligado a elegir entre un modo de vida inseguro o el desempleo. También afirma el derecho de las personas que trabajan en su propia casa de estar libre de peligros ambientales.*

9) *La Justicia Ambiental protege el derecho de las víctimas de la injusticia ambiental a recibir indemnizaciones y reparaciones por los daños y perjuicios, así como a una atención sanitaria de calidad.*

10) *La Justicia Ambiental considera que los actos de gobierno de injusticia ambiental constituyen una violación del derecho internacional, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la Convención de Naciones Unidas sobre el Genocidio.*

11) *La Justicia Ambiental debe reconocer una relación jurídica especial y natural de los pueblos indígenas con el Gobierno de EE.UU. a través de tratados, acuerdos, pactos y convenios que afirmen su soberanía y su derecho a la autodeterminación.*

12) *La Justicia Ambiental afirma la necesidad de políticas ecológicas urbanas y rurales de limpieza y reconstrucción de nuestras ciudades y áreas rurales en equilibrio con la naturaleza, respetando la integridad cultural de todas nuestras comunidades y el acceso equitativo de todos al conjunto integral de recursos.*

13) *La Justicia Ambiental requiere la aplicación estricta de los principios de consentimiento informado, y que se acaben las pruebas médicas y reproductivas experimentales y las vacunas en las personas de color.*

14) *La Justicia Ambiental se opone a las operaciones destructivas de las corporaciones multinacionales.*

15) *La Justicia Ambiental se opone a la ocupación militar, la represión y la explotación de las tierras, los pueblos y culturas, y otras formas de vida.*

16) *La Justicia Ambiental exige que, para la educación de las generaciones presentes y futuras, se enfatizen las cuestiones sociales y medioambientales sobre la base de la experiencia y el respeto a perspectivas culturales diversas.*

17) *La justicia ambiental requiere que nosotros, como individuos, adoptemos decisiones personales para reducir al mínimo posible el consumo de recursos de la Tierra y producir el mínimo residuo posible, y conscientemente afrontar y cambiar nuestras prioridades vitales para garantizar un medio natural saludable para las generaciones presentes y futuras.*

TEXTO DE LA ORDEN EJECUTIVA 12.898, SOBRE JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL.

ORDEN EJECUTIVA de 11 de febrero de 1994 sobre Acciones Federales Dirigidas a la Justicia Ambiental en las poblaciones minoritarias y de bajos ingresos.

Por la autoridad investida en mí como Presidente por la Constitución y las leyes de los Estados Unidos de América, se ordena lo siguiente:

Sección 1. IMPLEMENTACIÓN.

101. Responsabilidades de la Agencia.

En la mayor medida posible y permitida por la ley, y en concordancia con los principios enunciados en el informe de la National Performance Review, cada agencia federal incorporará el logro de la Justicia Ambiental como parte de su misión, identificando y dirigiendo, cuando sea necesario, los efectos ambientales desproporcionadamente altos y adversos para la salud humana sobre colectivos minoritarios o de bajos ingresos, de sus políticas, programas y actividades en los Estados Unidos y sus territorios y posesiones, el Distrito de Columbia, el Commonwealth de Puerto Rico, y la Comunidad de las Islas Marianas.

102. Creación de un Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Justicia Ambiental

(a) En los tres meses siguientes a la fecha de esta orden, el Administrador de la Agencia de Protección Ambiental ("Administrador") o persona designada por el administrador, convocará a un Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre Justicia Ambiental ("Grupo de Trabajo"). El Grupo de Trabajo estará compuesto por los jefes de las agencias ejecutivas siguientes y oficinas, o sus representantes: Departamento de

Defensa, Departamento de Salud y Servicios Humanos, Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, del Departamento de Trabajo, del Departamento de Agricultura, Departamento de Transporte, del Departamento de Justicia, Departamento del Interior, Departamento de Comercio, Departamento de Energía, Agencia de Protección Ambiental; Oficina de Administración y Presupuesto; Oficina de Política Científica y Tecnológica; Oficina Adjunta al Presidente para Política Ambiental; Oficina del Asistente del Presidente en Política Interior, Consejo Económico Nacional; Consejo Asesor de Asuntos Económicos y los funcionarios del gobierno que el Presidente podrá designar al efecto. El Grupo de Trabajo presentará un informe al Presidente a través del Adjunto al Presidente para Política Ambiental y el Asistente del Presidente para Política Interna.

(b) El Grupo de Trabajo deberá:

(1) proporcionar orientación a las agencias federales sobre los criterios para la identificación de los efectos ambientales desproporcionadamente altos y adversos para la salud humana en poblaciones minoritarias y de bajos ingresos; (2) coordinar, proporcionar orientación y servir como un centro de intercambio, con cada Agencia Federal que desarrolle una estrategia de justicia ambiental conforme a lo requerido en la sección 1-103 de esta orden, con el fin de asegurar que la gestión, la interpretación y la ejecución de los programas, actividades y políticas se llevan a cabo de manera consistente;

(3) ayudar a coordinar la investigación y estimular la cooperación entre la Agencia de Protección Ambiental, el Departamento de Salud y Servicios Humanos, el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, y otras agencias para la realización de investigaciones o de otras actividades, de conformidad con el artículo 3.3 de esta orden;

(4) ayudar a coordinar la recolección de datos, requeridos por esta orden;

(5) examinar los datos y estudios existentes sobre la justicia ambiental;

(6) *celebrar las reuniones públicas que exige la sección 5-502d) de esta orden, y*

(7) *el desarrollo de proyectos modales interinstitucionales en la justicia ambiental que evidencien fórmulas de cooperación entre las agencias federales.*

103. Desarrollo de Estrategias de la Agencia.

(a) *Salvo lo dispuesto en la sección 6-605 de este orden, cada agencia federal debe desarrollar una estrategia de justicia ambiental, tal como se dispone en los incisos b) y e) de esta sección, que identifique y aborde los efectos ambientales desproporcionadamente altos y adversos para la salud humana sobre colectivos minoritarios o de bajos ingresos, de sus políticas, programas y actividades. La estrategia de justicia ambiental enumerará los programas, políticas, planes, procesos de participación pública, aplicaciones y normativa relacionadas con la salud humana o el medio ambiente que debe ser revisada para, como mínimo:*

1) promover la aplicación de toda la salud y las leyes ambientales en las zonas con colectivos minoritarios y población de bajos ingresos

2) garantizar una mayor participación del público,

3) mejorar la investigación y recopilación de datos relativos a la salud y el medio ambiente de colectivos minoritarios y poblaciones de bajos ingresos, y

4) Identificar los patrones diferenciales de consumo de recursos naturales entre las poblaciones minoritarias y de bajos ingresos.

Además, cada Estrategia de Justicia Ambiental deberá incluir, en su caso, un calendario de cumplimiento de revisión y la consideración de las implicaciones económicas y sociales de tales revisiones.

(b) Dentro de los 4 meses siguientes a la fecha de esta orden, cada agencia federal debe identificar un proceso administrativo interno para el desarrollo de su estrategia de justicia ambiental, e informará de ello al Grupo de Trabajo.

(c) Dentro de los 6 meses siguientes a la fecha de esta orden, cada agencia federal proporcionará al Grupo de Trabajo un borrador de su propuesta de estrategia de justicia ambiental.

(d) Dentro de los 10 meses siguientes a la fecha de esta orden, cada agencia federal proporcionará al Grupo de Trabajo su propuesta de estrategia de justicia ambiental.

(e) Dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de esta orden, cada agencia federal finalizará su Estrategia de Justicia Ambiental y proporcionará una copia y una descripción de su estrategia al Grupo de Trabajo. Durante el período de 12 meses desde la fecha de esta orden, cada agencia federal, como parte de su estrategia de justicia ambiental, identificar a varios proyectos específicos que pueden ser llevados a efecto rápidamente para abordar las problemáticas específicas identificadas durante el desarrollo de la propuesta de estrategia de justicia ambiental, y un calendario de aplicación de estos proyectos.

(f) En el plazo de 24 meses de la fecha de esta orden, cada agencia federal informará al Grupo de Trabajo sobre los progresos realizados en la aplicación en su ámbito de la estrategia de justicia ambiental.

(g) Las agencias federales deben proporcionar informes periódicos adicionales al Grupo de Trabajo cuando así sean requeridas.

104. Informes al Presidente.

Dentro de los 14 meses siguientes a la fecha de esta orden, el Grupo de Trabajo presentará al Presidente, a través de la Oficina Adjunta Asistente al Presidente para la Política Ambiental y la Oficina del Asistente del Presidente para Política Interna, un informe que describa la aplicación de la presente orden, e incluye las estrategias

definitivas de justicia medioambiental que se describen en la sección 1-103, e) de esta orden.

Sección 2. RESPONSABILIDADES DE LAS AGENCIAS FEDERALES RESPECTO A LOS PROGRAMAS FEDERALES.

Cada agencia federal llevará a efecto sus programas, políticas y actividades que afecten sustancialmente a la salud humana o al medio ambiente, de una manera que asegure que este tipo de programas, políticas y actividades no tienen el efecto de excluir a las personas (incluidos los grupos sociales) de la procesos participativos, o de denegar beneficios a las personas (incluyendo los grupos sociales), o someter a discriminación a las personas (incluyendo a los grupos sociales l) por razones de raza, color, u origen nacional.

Sección 3. INVESTIGACIÓN, RECOPIACIÓN DE DATOS, Y ANÁLISIS

301. Salud Humana e Investigación y Análisis Medioambiental.

(a) Las investigaciones sobre salud humana, siempre que sea posible y apropiado, incluirá diversos sectores de la población en los estudios epidemiológicos y clínicos, incluyendo los segmentos de alto riesgo por amenazas ambientales, tales como las minorías, las poblaciones de bajos ingresos y trabajadores que puedan estar expuestos a, sustanciales peligros ambientales.

(b) los análisis ambientales para la salud humana, siempre que sea posible y apropiado, deberán identificar las exposiciones múltiples y acumulativas.

(c) Las agencias federales deberán proporcionar a las poblaciones minoritarias y de bajos ingresos la oportunidad de opinar sobre el desarrollo y diseño de estrategias de investigación llevadas a cabo aplicación de la presente orden.

302. Recolección de Datos y Análisis sobre Salud Humana y medioambiente.

En la medida permitida por la ley vigente, incluida la Privacy Act en su redacción enmendada (5 USC § 552a):

(a) cada agencia federal, siempre que sea posible y apropiado, deberá recoger, mantener y analizarla información evaluada y comparada respecto a riesgos para la salud humana y ambiental sobre poblaciones identificadas por raza, origen nacional o ingresos. En la medida apropiada, las agencias federales deberán utilizar esta información para determinar si sus programas, políticas y actividades tienen efectos desproporcionadamente altos y adversos para la salud humana o el medioambiente sobre colectivos minoritarios y de bajos ingresos;

(b) En relación con el desarrollo e implementación de las estrategias de la agencia en la sección 1-103 de esta orden, cada agencia federal, siempre que sea posible y apropiado, deberá recoger, almacenar y analizar información sobre la raza, origen nacional, el nivel de ingresos, y otras informaciones accesibles y adecuadas para las áreas próximas a instalaciones o ubicaciones previstas de las mismas que puedan tener considerable impacto ambiental, sanitario o económico, si dichas instalaciones o emplazamientos se convierten en objeto de una relevante acción ambiental administrativa o judicial. Dicha información se pondrá a disposición del público, salvo que lo prohíba la ley,

(c) Cada agencia federal, siempre que sea posible y apropiado, deberá recoger, mantener y analizar información sobre la raza, origen nacional, el nivel de ingresos, y demás información de fácil acceso respecto a las zonas que rodean las instalaciones federales cuando:

1) estén sujetas a los requisitos de información en el marco de la Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, 42 U.S.C. section 11001-11050, según lo dispuesto en la Orden Ejecutiva N ° 12856, y

2) se prevea que pueden tener un relevante efecto sobre la salud ambiental, humana, o las condiciones económicas de las poblaciones circundantes.

Dicha información se pondrá a disposición del público a menos que lo prohíba la ley.

(d) En el cumplimiento de las responsabilidades en esta sección, cada agencia federal, siempre que sea posible y apropiado, deberá compartir la información y eliminar la duplicación innecesaria de esfuerzos a través de la utilización de sistemas de datos existentes y acuerdos de cooperación entre las entidades del Gobierno Federal y los gobiernos estatales, locales y tribales.

Sección 4. CONSUMO DE SUBSISTENCIA DE PESCA Y VIDA SILVESTRE.

401. Patrones de consumo.

A fin de para ayudar a identificar la necesidad de asegurar la protección de las poblaciones con patrones diferenciales de consumo de subsistencia de los peces y la vida silvestre, las agencias federales, siempre que sea posible y apropiado, deberá recoger, mantener y analizar la información sobre los patrones de consumo de las poblaciones que dependen principalmente de los peces y / o la vida silvestre con fines de subsistencia. Las agencias federales deberán comunicar al público los riesgos de los patrones de consumo.

402. Orientación.

Las agencias federales, siempre que sea posible y apropiado, deberá trabajar de un modo coordinado para publicar una guía que refleje la última información científica disponible sobre los métodos para la evaluación de los riesgos para la salud humana asociados con el consumo de contaminantes de soporte de pesca o de caza. Las agencias deben considerar dicha orientación en el desarrollo de sus políticas y normas.

Sección 5. PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

(a) El público podrá presentar recomendaciones a las agencias federales en relación con la incorporación de principios de justicia ambiental en los programas o políticas de las agencias federales. Cada agencia federal comunicará tales recomendaciones al Grupo de Trabajo.

(b) Cada agencia federal puede, siempre que sea posible y apropiado, traducir los documentos públicos de importancia avisos, y las audiencias relativas a la salud humana o el medio ambiente dirigidas a los grupos sociales con conocimiento limitado de la lengua inglesa.

(c) Cada agencia federal deberá trabajar para asegurar que los documentos públicos, avisos y audiencias relativas a la salud humana o el medio ambiente sean concisos, comprensibles y de fácil accesibilidad al público.

(d) El Grupo de Trabajo celebrará reuniones públicas, cuando sea procedente, con fines de esclarecimiento hechos, recepción de opiniones o realización de investigaciones relativas a justicia medioambiental. El Grupo de Trabajo preparará para público conocimiento un resumen de los comentarios y recomendaciones discutidos en las reuniones públicas.

Sección 6. DISPOSICIONES GENERALES.

601. La responsabilidad de la Agencia de implementación.

El titular de cada dependencia federal será responsable de asegurar el cumplimiento de esta orden. Cada agencia federal llevará a cabo revisiones internas y adoptar aquellas otras medidas que sean necesarias para vigilar el cumplimiento de esta orden.

602. Orden Ejecutiva N ° 12250.

Esta orden ejecutiva complementa, pero no sustituye, la Orden Ejecutiva N ° 12250, que prohíbe las prácticas discriminatorias en los programas que reciben asistencia financiera federal. Nada de lo aquí se establece limita el efecto o el mandato de la Orden Ejecutiva N ° 12250.

603. Orden Ejecutiva N ° 12875.

Esta orden ejecutiva no limita la eficacia o el mandato de la Orden Ejecutiva No. 12875.

604. Ámbito de aplicación.

Para efectos de esta orden, tiene la consideración agencia federal cualquier agencia presente en el Grupo de Trabajo, y los demás organismos que puedan ser designados por el Presidente, que lleven a cabo cualquier programa federal o actividad que afecte sustancialmente a la salud humana o el medio ambiente. Los organismos independientes deberán cumplir con las disposiciones de la presente orden.

605. Solicitud de exenciones.

El director de una agencia federal puede solicitar al Presidente una exención de los requisitos de esta orden al objeto de que todos o algunos de los programas de la agencia o de sus actividades no deben estar sujetos a los requisitos de la presente orden.

606. Programas para Indígenas Americanos.

Cada responsabilidad federal de una agencia establecida en esta orden se aplicará, equitativamente a los programas de Indios nativos de América. Además, el Departamento de Interior, en coordinación con el Grupo de Trabajo, y, previa consulta

con los líderes tribales, deberá coordinar las medidas que deban adoptarse con arreglo a la presente orden, dirigidas a tribus indias con reconocimiento federal.

607. Costes.

Salvo disposición en contrario por la ley, las agencias federales deberán asumir los gastos derivados del cumplimiento de esta orden.

608. General.

Las agencias federales deberán aplicar la presente orden conforme a y en la medida permitida por la legislación vigente.

609. Revisión Judicial.

Esta orden tiene por objeto exclusivamente la mejora de la gestión interna de los organismos administrativos y no tiene la intención de, ni crea ningún beneficio, derecho o responsabilidad, sustantivo o procesal, exigible por ley o en equidad contra los Estados Unidos, sus agencias, sus oficiales, o cualquier persona. Esta orden no se interpretará para crear cualquier derecho a la revisión judicial que implique el cumplimiento o incumplimiento de los Estados Unidos, sus agencias, sus oficiales, o cualquier otra persona con este fin.

William J. Clinton

LA CASA BLANCA,

11 de febrero 1994.

CAPÍTULO 4

EL MARCO DE LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL

1. RAZONES PARA LA FORMULACIÓN DE UN MARCO DE JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL.

Señala Pellow en su estudio sobre las “guerras de la basura” en Chicago durante los años ochenta³¹⁶ que los problemas de justicia medioambiental son de tal complejidad y magnitud que para abordarlos es necesaria una aproximación desde un marco distinto al tradicional, y propone por ello la formulación de un marco propio de la justicia medioambiental. El ejemplo de Chicago es, a juicio de este autor, ilustrativo: Chicago tiene el mayor número de plantas de reciclaje de basura y es, por ello, una ciudad que oficialmente *recicla para cuidar el medio ambiente*. Sin embargo, los programas municipales de reciclaje tienen como resultado el almacenamiento masivo de residuos (algunos de ellos peligrosos) en vecindarios habitados mayoritariamente por población negra, latina o de bajas rentas, generándose con estos programas unos niveles de inequidad y de disparidad muy altos.

Cuando se analizan los conflictos medioambientales, la existencia de programas de reciclaje de residuos en un municipio es positivamente valorada desde la óptica del medioambientalismo tradicional; no obstante, esos mismos programas de protección medioambiental pueden estar generando injusticias medioambientales si la carga de soportar las instalaciones de almacenamiento o tratamiento de residuos recae de manera desproporcionada o desigual en determinados vecindarios o grupos sociales. Se evidencia, por tanto, la necesidad de que los problemas medioambientales pasen un nuevo filtro o, dicho de otro modo, se examinen bajo un nuevo marco: el de la justicia medioambiental.

³¹⁶ PELLOW, David N. *Garbage Wars. The Struggle for Environmental Justice in Chicago*. Cambridge (Mass.): The MIT Press, 2002. pp 16-17.

Es evidente que la formulación de un marco de justicia medioambiental se inscribe, primariamente, en la formulación de un nuevo paradigma medioambiental que rompe con los esquemas del ecologismo tradicional (preservacionismo y conservacionismo) y que se refleja en la formulación de un medioambientalismo de raíz local frente a la vocación transnacional y universalista del ecologismo preponderante.

Este cambio de paradigma, al que ya se ha hecho referencia en capítulos anteriores³¹⁷, tiene su origen, según Gould, en el proceso de deslegitimación de las grandes organizaciones ecologistas nacionales que se produce desde finales de los años setenta³¹⁸ y, sobre todo, ante la constatación de que las estrategias de estas organizaciones se mostraban ineficaces en el nuevo contexto político y económico propiciado desde la administración republicana: desde mediados de los años ochenta, las agencias medioambientales carecían de presupuesto suficiente para cumplir sus fines, lo que hizo emerger una nueva acción ciudadana de base local desde la que afrontar problemas comunitarios³¹⁹. Silveira sitúa a este movimiento en la cuarta fase del medioambientalismo³²⁰, marcada por el auge de las organizaciones de base y con vocación principalmente local, cuyo nacimiento viene marcado por la confluencia de tres factores: el estrangulamiento medioambiental fruto del programa republicano durante la presidencia de Reagan, los escasos resultados prácticos de dos décadas de medioambientalismo mainstream y los desastres medioambientales que atenazaron a la sociedad americana durante los años setenta³²¹. Lo que lleva a Dowie a afirmar que la

³¹⁷ Ver la definición de medio ambiente ofrecida por Robert Bullard en su entrevista con Errol Schweizer y que se cita en el apartado 1 del capítulo segundo de esta tesis.

³¹⁸ Este proceso ya había sido vislumbrado en 1969 por David Browner, fundador de la organización ecologista *Friends of Earth*, cuando formuló la idea de *think globally, act locally* (piensa globalmente, actúa localmente).

³¹⁹ GOULD, Kenneth A., SCHNAIBERG, Allan y WEINBERG, Adam S. *Local Environmental Struggles: Citizen Activism in the Treadmill of Production*. Nueva York: Cambridge University Press, 1996. pp. 18-20.

³²⁰ SILVEIRA, Stacy J. "The American Environmental Movement: Surviving Through Diversity", en: *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 2001, volumen 28 (número 2&3), p. 511. En su sistematización del movimiento medioambientalista, Silveira sitúa la primera fase en el auge de los movimientos preservacionista y conservacionista; la segunda fase es la del nacimiento del moderno medioambientalismo a partir de la obra de Rachel Carson; la tercera fase es la de la consolidación de las grandes organizaciones medioambientales; y la cuarta fase es la del activismo medioambiental de base local.

³²¹ DOWIE, Mark. *Losing Ground: American Environmentalism at the Close of the Twentieth Century*. Cambridge (Mass): The MIT Press, 1995. pp. 125-127. Hay que tener en cuenta que cuando Dowie se

pervivencia del medioambientalismo es necesaria, pero sólo será posible mediante una transformación del movimiento marcada por el modelo organizativo de la justicia medioambiental que se erige así, en opinión de este autor, en el camino futuro del medioambientalismo³²².

Dentro de esta *cuarta fase del medioambientalismo* Silveira engloba tres categorías³²³:

- Los que denomina *grupos astilla (splinter groups)*, formados por antiguos militantes de las grandes organizaciones ecologistas y por grupos escindidos de ellas, en general descontentos con el proceso de institucionalización de aquéllas (el modelo *Friends of Earth*).
- Los *nuevos conservacionistas*, formados por un sinnúmero de organizaciones de ámbito local cuyo fin principal es la defensa de los bosques tras la decisión de las grandes organizaciones de abandonar la conservación forestal como uno de sus objetivos estratégicos.
- Las *organizaciones de justicia medioambiental*, formada por los grupos antitóxicos y por los grupos que postulan la aplicación de la justicia distributiva en la esfera de las cargas medioambientales.

El punto en común dentro de los grupos englobados en esta *cuarta fase* del medioambientalismo es tomar como punto de partida el fracaso de las grandes organizaciones ecologistas (que, a juicio de gran parte del público, han derrochado inmensas sumas de dinero recibidas de programas públicos y donantes privados en asuntos de nula transcendencia práctica) y la necesidad de reformular bajo un nuevo marco las cuestiones medioambientales. Una encuesta de Gallup de 1970 reflejaba que el 53% de los estadounidenses consideraban que la lucha contra la contaminación atmosférica y de las aguas debería ser una prioridad nacional (frente al 17% de cinco

refiere a la justicia medioambiental, lo hace en un sentido amplio, abarcando también el movimiento antitóxicos.

³²² DOWIE, op. cit., p. xi.

³²³ SILVEIRA, op. cit. pp. 511-519.

años antes); y en 1990, el 80% de los estadounidenses se calificaban a sí mismos de medioambientalistas³²⁴. Sin embargo, desde finales de los años 80 las donaciones de particulares (especialmente las de pequeños donantes, representativas de la clase media del país) y la militancia en las grandes organizaciones medioambientales comienza un declive³²⁵ del que, en la actualidad, todavía no se ha recuperado.

La explicación, a juicio de Mills³²⁶, hay que encontrarla en la incapacidad del medioambientalismo tradicional a la hora de articular una acción política, estancado en el empeño de *encuadrar* los conflictos medioambientales en postulados técnicos (cuál sería la manera más eficiente de gestionar los retos medioambientales) y morales (determinar las responsabilidades humanas sobre los espacios naturales y sobre las formas de vida no humana). En estos parámetros, el problema típico de la justicia medioambiental (dónde ubicar las cargas contaminantes que produce o que necesita una sociedad) sólo había tenido soluciones insatisfactorias desde su enunciado medioambiental: se trataría de determinar qué puede hacer la raza humana (sin distinciones étnicas, sociales o económicas) con unos productos que son *nuestros* pero que impactan sobre un espacio que compartimos en común con otras especies. Por ello, concluye Mills, se impone una reconceptualización de las cuestiones ambientales, que pasa por introducir dos nuevos elementos: las relaciones sociales subyacentes y las relaciones de la sociedad con su propio espacio físico.

En un sentido similar, Bass pone el acento en el proceso de transformación, desde este mismo impulso, del mismo concepto de *pobreza* experimentado en las dos últimas décadas, pasándose de un concepto medido exclusivamente mediante indicadores de hambre y desnutrición, a otro concepto más complejo en el que se incorporan factores de tipo medioambiental como las condiciones de vivienda, la seguridad del barrio, la

³²⁴ DOWIE, op. cit. p. 4.

³²⁵ DOWIE, op. cit., p. 5.

³²⁶ MILLS, Charles W., "Black Trash", en: WESTRA, Laura y LAWSON, Bill E (eds.), *Faces of Environmental Racism: Confronting Issues of Global Justice*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, 2001. pp. 73-75.

dotación de servicios básicos o la provisión de infraestructuras públicas y servicios públicos³²⁷.

Estas consideraciones justifican que sea necesario reformular ciertas cuestiones medioambientales bajo el paraguas de un *marco* de justicia medioambiental, popularizándose esta expresión (*framework*) para definir el planteamiento de los problemas medioambientales bajo criterios de justicia. Se trata, como dice Pellow, de reconocer las múltiples dimensiones del problema y de establecer un método o, al menos, unas pautas de *gestión desde la justicia medioambiental*³²⁸. De manera descriptiva, señala una serie de elementos o factores que vendrían a construir este marco:

- El reconocimiento del carácter histórico de las injusticias medioambientales como condición indispensable para afrontarlas, especialmente en referencia al racismo institucional y a los contextos sociopolíticos del proceso de toma de decisiones con repercusiones medioambientales.
- Que las injusticias medioambientales implican a una diversidad de actores y participantes con intereses y propósitos cruzados e, incluso, contradictorios, de manera que estas injusticias rara vez están definidas en una interacción *agresor-víctima* sino más bien como competencia en el acceso a recursos ambientales o de salud escasos.
- La multiplicidad de participantes hace que no exista un patrón común o único de las inequidades medioambientales, sino que están continuamente adaptándose a cada contexto y circunstancias y, específicamente, se modelan a impulsos de los procesos de resistencia y participación que se originan en las comunidades afectadas.

En un sentido sólo parcialmente coincidente, señala Bullard que el marco de JM consiste en desarrollar herramientas y estrategias para eliminar las condiciones

³²⁷ BASS, Steve, et al. *Reducing Poverty and Sustain the Environment. The Politics of Local Engagement*. Londres: Earthscan, 2005. pp. 11-12.

³²⁸ PELLOW, David N. "The Politics of Illegal Dumping: An Environmental Justice Framework", en: *Qualitative Sociology*, volumen 27, num 4, diciembre de 2004. p 511.

medioambientales injustas o discriminatorias y en poner al descubierto las suposiciones subyacentes en las desigualdades en los niveles de protección y de exposición al riesgo ambiental. El marco de JM hace aflorar las dimensiones ética y política del quién, cuándo, cómo, dónde y cuánto de los beneficios y cargas medioambientales, y tiene como características generales las siguientes:

- se trata de un marco que adopta un modelo de salud pública preventivo;
- desplaza la carga probatoria al sujeto activo de la agresión ambiental;
- utiliza el criterio del efecto discriminatorio antes que el de la intencionalidad;
- antes que estrategias generales aborda acciones específicas centradas en los problemas más intensos de salud o de discriminación³²⁹.

Posteriormente perfilará Bullard este marco añadiendo la idea de que todas las personas tienen un derecho a ser protegidos frente a los procesos de degradación ambiental, especialmente cuando tales procesos puedan afectar a su salud, en línea con lo establecido en la *Civil Rights Act* de 1964, en la *Fair Housing Act* de 1968 (tras su reforma de 1988) y en la *Voting Rights Act* de 1965³³⁰.

La idea de trabajar la justicia medioambiental sobre un marco está generalizada en la literatura sobre el tema e incluso ha sido incorporada a los métodos de trabajo de los organismos públicos, especialmente la Agencia de Protección Medioambiental de los Estados Unidos³³¹ que, de esta manera, le permite formular objetivos estratégicos e incorporar estas consideraciones de justicia medioambiental en sus programas, políticas y actividades. El marco representa así el filtro a través del que se hacen pasar los alegatos o denuncias de injusticia social o de injusto reparto de cargas y beneficios,

³²⁹ BULLARD, Robert D. y JOHNSON, Glenn S. "Environmental Justice: Grassroots Activism and Its Impact on Public Decision Making", en: *Journal of Social Issues*, vol. 56, num. 3, 2000. pp.558-559

³³⁰ BULLARD, Robert D. "Making Environmental Justice a Reality in the 21st Century", en: *Sustain - Journal of Environmental and Sustainability Issue*, num. 10 (primavera 2004).p. 6.

³³¹ GAO - United States Government Accountability Office. *Report to the Ranking Member, Subcommittee on Investigations and Oversight, Committee on Science, Space, and Technology, House of Representatives*. Octubre 2011. pp. 19-20.

cuando éstos tienen una repercusión medioambiental o implican riesgos para la salud que derivan de las condiciones ambientales.

Como explica Dorceta Taylor³³², los movimientos medioambientalistas han percibido, contextualizado y luchado sobre cuestiones medioambientales mediante la creación de marcos de referencia, lo que refiere un proceso mediante el cual los sujetos y los grupos interesados identifican, interpretan y expresan sus reivindicaciones; se trata de esquemas de interpretación mediante los cual las ideas y las creencias son presentadas ante los potenciales simpatizantes. El apoyo a un movimiento social se consigue cuando una cuestión es enmarcada de manera que los potenciales simpatizantes pueden percibirla e interpretarla conforme a unos valores o preferencias; dicho marco debe conseguir un quíntuple objetivo: convencer de la seriedad de la cuestión, identificar sus causas y responsables, definir oponentes, establecer convicción sobre su eficacia y advertir sobre la urgencia de la misma³³³. Desde este punto de vista, Taylor sostiene que en el momento presente la justicia medioambiental se ha erigido en el *marco dominante (master frame)* desde el que se abordan las materias en las que se produce una vinculación triangular entre racismo, medio ambiente y desigual protección; pero, a la vez, detecta una serie de marcos subyacentes u ocultos (*submerged frames*) que representan líneas de actuación que fueron seguidas y aún hoy se siguen por las comunidades y grupos minoritarios y que no fueron enmarcadas como justicia medioambiental (cuestiones sobre calidad de aguas de consumo humano, salud en el trabajo, acceso al transporte público, acceso a parques y zonas de recreo,...) pero que, merced a la creación de ese marco dominante, hoy se aglutinan de manera creciente bajo la *idea paraguas* de la justicia medioambiental³³⁴.

³³² TAYLOR, Dorceta. *Environment and Social Justice: An International Perspective*. Bingley (Reino Unido): Emerald, 2010. pp. 5-7.

³³³ MCCARTHY, John D. "Pro Life and Pro Choice Mobilization: Infrastructure Deficits and New Technologies", en: ZALD, Mayer N. y MCCARTHY, John D. (eds). *Social Movements in an Organizational Society: Collected Essays*. Piscataway (New Jersey): Rutgers, 1987 (5ª reimpresión, 2009). pp. 49-67. SNOW, David A. y BENFORD, Robert D. "Master Frames and Cycles of Protest", en: MORRIS, Aldon D. y McCLURG MUELLE, Carol (eds.). *Frontiers in Social Movement Theory*. Binghamton (Nueva York): Yale University Press, 1992. pp. 133-156.

³³⁴ TAYLOR, Dorceta. "The Rise of the Environmental Justice Paradigm. Injustice Framing and the Social Construction of Environmental Discourses", en: *American Behavioral Scientist*. Volumen 43,

El triunfo de este marco se pone de manifiesto cuando se comprueba que las diversas ofensivas llevadas desde los lobbys industriales tendentes a desacreditar las denuncias de injusticias medioambientales, financiando estudios desde el ámbito académico o científico, no han conseguido sino incrementar la respuesta social frente a estas injusticias, elevar el número de estudios que avalan las denuncias y promover la creación de organizaciones de base con fines corporativos de justicia medioambiental³³⁵.

En definitiva, la utilización de marcos de justicia medioambiental supone la creación de metodologías, habilitación de instrumentos, y establecimiento de técnicas que permitan reconducir un conflicto dándole un tratamiento específico dentro de los parámetros de la justicia medioambiental; es decir, a través de este marco es posible concebir como problema de justicia medioambiental un conflicto que, antes de ser pasado por este marco, no era un problema de esta naturaleza.

En este capítulo de la tesis se van a abordar los elementos básicos (estructurales) de formulación de una perspectiva de justicia medioambiental de análisis de los problemas distributivos que afectan a los bienes públicos, cuando éstos tienen una repercusión medioambiental. Pese a las múltiples formulaciones que se están elaborando sobre el particular, es posible extraer una serie de elementos comunes que, con carácter fundamental, contribuyen a perfilar este marco.

Así, la determinación de este marco se va a abordar desde tres dimensiones distintas: la agenda de la justicia medioambiental (que va a marcar principalmente la dimensión política del marco), la defensa de la justicia medioambiental (en la que se abordan las consideraciones de naturaleza jurídica) y la medición de las injusticias medioambientales (estudiando los aspectos de verificación del alegato fáctico de la JM). No obstante, deben hacerse dos aclaraciones:

1. Puesto que a partir del capítulo siguiente de esta tesis se estudia la articulación jurídica de la justicia medioambiental, se considera conveniente

número 4. Enero 2000. pp. 516-517. Disponible en Internet (Última consulta 25-12-2012) en <<<http://webhost.bridgew.edu/ramey/www/g333pdf/TaylorEjustParadigmSocConstruction.pdf>>>.

³³⁵ TAYLOR, Dorceta. *Environment and Social Justice*..., op. cit. p. 14.

abordar en dicha parte la defensa de la justicia medioambiental, de manera que toda la problemática estrictamente jurídica sea tratada en un mismo bloque expositivo (sin perjuicio de que, a juicio del autor de esta tesis, la defensa de la JM constituya uno de los elementos básicos de la arquitectura conceptual de la misma y sea, por ello, parte integrante de los que se ha dado en denominar “marco de la JM”).

2. Aunque sistemáticamente esta triple distinción aporta claridad a la exposición, se ha considerado conveniente abordar dentro de la dimensión política de la justicia medioambiental un apartado adicional: el de la crítica a la justicia medioambiental. En un primer apartado se va a abordar su agenda (básicamente en su relaciones con la agenda medioambiental y con la agenda NIMBY); y en un segundo apartado se estudian los principales argumentos con los que se ha formulado un argumentario crítico contra la justicia medioambiental.

2. LA AGENDA DE LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL.

a) Los temas de la agenda de la justicia medioambiental.

La justicia medioambiental nació en los Estados Unidos en la década de los ochenta del siglo XX como reacción a la desproporcionada distribución de riesgos medioambientales entre ciertos colectivos definidos por una caracterización étnica (población de raza negra, hispana o nativos norteamericanos) o socioeconómica (familias de baja renta); específicamente nace vinculado a las reivindicaciones de derechos civiles de las organizaciones afroamericanas radicadas en las zonas de mayor concentración industrial del sureste del país.

Representa este movimiento, junto al movimiento antitóxicos, la línea de ruptura frente al medioambientalismo *mainstream* consolidado durante los años setenta. Como explican Blevins y Edwards³³⁶, dos circunstancias coincidieron para consumir esta fractura: por un lado, las organizaciones con base en Washington habían infravalorado la importancia de los temas locales y comunitarios, y se les acusaba de elitismo de clase alta centrado en materias que más tenían que ver con aspectos recreativos que con riesgos reales derivados de la agresión medioambiental; por otro lado, el modelo organizativo y de participación de las organizaciones nacionales, así como sus estrategias de acción, eran igualmente bien diferentes, marcados por el predominio de una afiliación de clase media-alta, unos cuadros directivos (CEOs) muy bien retribuidos y una acción concertada en alto grado con las instituciones públicas. Consecuentemente, la agenda de la justicia medioambiental fue, en sus orígenes, bien distinta de la agenda del medioambientalismo tradicional, y es llamativo que son muy escasas las ocasiones en que las organizaciones de justicia medioambiental se han sumado a las campañas de preservación de los espacios naturales más relevantes.

³³⁶ BLEVINS, Kristie R. y EDWARDS, Sally M. "A History of the U.S. Environmental Movement", en: CLIFFORD, Mary y EDWARDS, Terry (eds.). *Environmental Crime*. Burlington: Jones and Barlett Learning, 2012. pp. 20-21.

El movimiento cobró fuerza entre las organizaciones de base, especialmente entre las comunidades de color y de bajas rentas que tenían que hacer frente a las amenazas de residuos tóxicos y peligrosos en sus zonas de residencia. Por eso ha afirmado Szasz que la materia de los residuos se ha mostrado como la más importante cuestión medioambiental de las dos últimas décadas, sustituyendo al miedo atómico en las preocupaciones ciudadanas en los Estados Unidos. Por eso, en opinión de este autor lo que ha emergido es un ecopopulismo que en lugar de ser un producto del moderno movimiento medioambientalista, es una continuación de la tradición radical norteamericana³³⁷.

La narración de los acontecimientos de Warren County pone de manifiesto que el alegato de justicia ambiental nació como *opción estratégica* tanto de las comunidades afectadas como de las organizaciones sociales que las apoyaban tras el fracaso de los primeros intentos de obtener una resolución judicial favorable a sus intereses. La idea surgió dentro de un impulso intuitivo, al calor de la agenda de los derechos civiles (y bajo la influencia, también, del incipiente movimiento NIMBY), pero sin una elaboración teórica previa y sin que, tampoco, hubiese existido una comprobación empírica en que apoyar sus alegaciones (los trabajos de campo de Bullard y de la GAO se realizarían unos años más tarde).

Así, conforme se avanzaban las primeras formulaciones de la justicia medioambiental se percibía que los conceptos básicos sobre los que se sustenta (racismo, medio ambiente, injusticia) necesitaban una reformulación desde perspectivas diferentes. Se ha propuesto desde esta perspectiva distinguir entre un enfoque americano de la justicia medioambiental (que descansaría en la tríada temática de contaminación, residuos e instalaciones industriales) y una perspectiva europea (desde la que se abordarían temáticas ampliadas relativas no sólo a cargas ambientales, sino también a

³³⁷ SZASZ, Andrew. *EcoPopulism: Toxic Waste and the Movement for Environmental Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994. Citado en GRAHAM, Otis L. *Environmental Politics and Policy, 1960s-1990s*. University Park: Pennsylvania State University, 2000. pp. 45-46.

los beneficios)³³⁸. Sin embargo, es injusto restringir la aportación americana a los estrictos temas de contaminación, ya que la ampliación de ámbitos y el ensanchamiento de la agenda han venido a impulsos de la doctrina científica estadounidense, y ese proceso ha sido luego continuado por la aportación europea.

Es así que la descripción de la agenda de la justicia medioambiental debe situarse, en primer lugar, dentro del contexto de *ampliación* de ámbitos al que se ha hecho referencia en los capítulos anteriores y, por ello, a la posibilidad de que dentro de la justicia medioambiental tengan cabida no sólo la clase de conflictos que le dieron origen (el *modelo Warren County*: establecimiento de una industria contaminante en un barrio desfavorecido y con altos niveles acumulados de contaminación) sino otros nuevos campos en los que se proyecta este movimiento.

En este sentido, Taylor y Floyd³³⁹ hablan de dos oleadas de la justicia medioambiental:

- La primera oleada abarca toda la década de los años ochenta y llega hasta mediados de los noventa y se centra básicamente en los *usos nocivos del suelo* (los denominados LULUs) y en la presencia de contaminantes en los hogares; en esta primera oleada, la justicia medioambiental es una formulación estática tanto en la valoración de las posibles injusticias (proximidad a instalaciones y composición del vecindario) como en la articulación de soluciones (propuestas típicamente *nimbystas*: el cierre de la instalación o su traslado a otro lugar).
- Desde mediados de los años 90 se asume la convicción de que la justicia medioambiental ofrece un marco desde el que tratar muchos de los problemas de disparidad o de desigualdad en la distribución de los bienes públicos. En esta segunda oleada de justicia medioambiental el concepto adquiere un perfil

³³⁸ ESRC. (Economic and Social Research Council). *Environmental Justice. Rights and means to a healthy environment for all*. Special Briefing nº 7. Noviembre 2001. p. 5. Disponible en internet en <<http://www.foe.co.uk/resource/reports/environmental_justice.pdf>>. Última consulta 21/03/2013.

³³⁹ TAYLOR, Wendell C., FLOYD, Myron F. et al. "Environmental Justice: A Framework for Collaboration Between the Public Health and Parks and Recreation Fields to Study Disparities in Physical Activity", en: *Journal of Physical Activity and Health*, num. 4, suplemento 1, 2004. pp. S53-S55.

dinámico, adaptándose al cambio de paradigma medioambiental, como una concepción amplia (casi holística) del medio ambiente que postuló Bullard al afirmar que medio ambiente es “*donde vivimos, trabajamos, jugamos, vamos al colegio; de igual modo que el medio físico o natural, no podemos separar el medio ambiente natural del cultural (...) Tenemos que asegurarnos que la justicia se integre en todas las actividades que realizamos*”³⁴⁰. Aparece así la fuerza expansiva de la JM en toda su extensión, y se empiezan a analizar bajo este prisma muchas cuestiones que hasta ese momento no eran entendidos ni como conflicto medioambiental ni como supuesto de aplicación de criterios de justicia. Es llamativa la importancia que el marco de justicia medioambiental ha adquirido en espacios como el de la alimentación saludable³⁴¹ o el transporte público³⁴², ya mencionados en capítulos precedentes. Esta ampliación es imparable: la perspectiva de justicia medioambiental se ha utilizado para abordar las diferencias en la dotación y acceso a parques y servicios de ocio y de recreo³⁴³, perspectiva que luego se ha ampliado a las posibilidades de realizar ejercicio físico en relación con el estado de salud de las personas en función del barrio en el que habitan³⁴⁴, a las tasas de muerte por ahogamiento en actividades

³⁴⁰ SCHWEIZER, Errol. “Interview with Robert Bullard”, en: *Earth First Journal*, July 6th: 1999. Disponible en internet: <http://www.ejnet.org/ej/bullard.html>.

³⁴¹ MORLAND, Kimberley. y WING, Steve. “Food Justice and Health in Communities of Color”, en: BULLARD, Robert D. (ed). *Growing Smarter: Achieving Livable Communities, Environmental Justice and Regional Equity*. Cambridge (Mass): MIT Press, 2007. GOTTLIEB, Robert y ANUPAMA, Joshi. *Food Justice*. Cambridge (Massachusetts). MIT Press, 2010.

³⁴² CHEN, Don. “Linking Transportation Equity and Environmental Justice with Smart Growth”, en: BULLARD, Robert D. (2007), op. cit. p. 301.

³⁴³ FLOYD, Myron F. y JOHNSON, C. Y. “Coming to terms with environmental justice in outdoor recreation: A conceptual discussion with research implications”, en: *Leisure Sciences*. número 24, 2002. pp. 59-77. NICHOLLS, Sarah. “Measuring the accessibility and equity of parks: A case study using GIS”, en: *Managing Leisure*, número 6, 2001, pp. 201-219. GARCÍA, Robert y FLORES, Erica. “Anatomy of the Parks Movement”, en: BULLARD, Robert D. (ed.) *The Quest for Environmental Justice. Human Rights and the Politics of Pollution*. San Francisco: Sierra Club Books, 2005, pp. 145 – ss. LINDSEY, Greg, MARAJ, Maltie y KUAN, Son Cheong. “Access, equity, and urban greenways: An exploratory investigation”, en: *Professional Geographer*, num. 53, 2001. pp. 332-346. GOBSTER, Paul H. “Urban parks as green walls or green magnets? Interracial relations in neighborhood boundary parks”, en: *Landscape Urban Planning*, número 41, 1998. pp. 43-55. BLAHNA Dale J. y BLACK, K. S. “Racism: a concern for recreation resource managers?” en GOBSTER, Paul H. (ed) *Managing Urban and High-Use Recreation Settings*. Gobster Saint Paul (Minnesota): USDA, Forest Service, North Central Forest Experiment Station, 1992. pp. 111-118.

³⁴⁴ POWELL, Lisa M., SLATER, Sandy, CHALOUPKA, Frank J. y HARPER, Deborah. “Availability of physical activity-related facilities and neighbourhood demographic and socioeconomic characteristics: A

recreativas acuáticas y cómo tales indicadores constituyen un tema de JM³⁴⁵, a las posibilidades de *caminabilidad* (traducción de *walkability*) de un barrio (y su relación con la salud)³⁴⁶, el acceso a escuelas infantiles y actividades recreativas infantiles,³⁴⁷ etc.

Como explica Gottlieb³⁴⁸, la justicia medioambiental puso de relieve que el medio ambiente tiene también una cara urbana. Por ello, ha actuado como catalizador de un nuevo movimiento de "*ecología urbana*" identificable con un medioambientalismo de nuevo cuño y de base comunitaria y que da nuevas dimensiones a la expresión de "espacios abiertos", temática central del medioambientalismo tradicional norteamericano: ya no se trata de preservar zonas verdes existentes, sino de reivindicar el establecimiento de nuevas zonas (de esparcimiento, de recreo,...) en barrios de alta densidad urbana e inexistencia de zonas verdes. Estos planteamientos produjeron cambios significativos en la década de 1990, cuando se reclama una transformación de los espacios verdes en espacios comunitarios, aportando una nueva visión de las luchas por la defensa medioambiental.

Las nuevas perspectivas que abrieron los nuevos movimientos medioambientales (antitóxicos y justicia medioambiental) indudablemente retroalimentaron la agenda del medioambientalismo tradicional que, por una parte, incorporó la temática urbana y la justicia social a su agenda y, sobre todo, abordó una espinosa cuestión

national study", en: *American Journal of Public Health*, num. 96, 2006, pp 1676-1680. ESTABROOKS Paul A. et al. "Resources for physical activity participation: Does availability and accessibility differ by neighbourhood socioeconomic status?", en: *Annals of Behavioral Medicine*, Vol. 25 num. 2, 2003. pp. 100-104. BOSLAUGH, S. E, et al. "Perceptions of neighbourhood environment for physical activity: Is it Who you are or Where you live?", en: *Journal of Urban Health*, num 81, 2004; pp. 671-681

³⁴⁵ HASTINGS, Donald W., ZAHARAN, Sammy y CABLE, Sherry. "Drowning in inequalities: Swimming and social justice", en: *Journal of Black Studies*, num. 36, 2006. pp. 894-917

³⁴⁶ GREENBERG, M. R. y RENNE, J. "Where does walkability matter the most? An environmental justice interpretation of New Jersey data", en: *Journal of Urban Health*, num. 82, 2005. pp. 90-100. WILSDON, D K, KIRTLAND, K A, AINSWORTH, B, y ADDY, C L. "Socioeconomic status and perceptions of access and safety for physical activity", en: *Annals of Behavioral Medicine*. num. 28, 2004. pp.20-28.

³⁴⁷ LOUKAITOU-SIDERIS Anastasia, et al. "Children in Los Angeles parks: A study of equity, quality, and children's satisfaction with neighborhood parks", en: *Town Planning Review*, num. 73, 2002. pp. 467-488.

³⁴⁸ GOTTLIEB, Robert. *Forcing the Spring: The Transformation of the American Environmental Movement*. Washington D.C.: Island Press, 2005. pp 7-11.

permanentemente relegada: la definición de los medios más eficaces para afrontar las agresiones medioambientales³⁴⁹.

Estas consideraciones ponen de manifiesto que la justicia medioambiental es un movimiento vivo y en evolución, dotado de gran dinamismo y, por ello, susceptible de desarrollos que trasladen sus postulados básicos hacia ámbitos en los cuales la calidad de vida y la salud de las personas muestren perfiles de desigualdad desproporcionada e injustificada. Y, desde este punto de vista, a las dos olas que exponen Taylor y Floyd podría añadirse una tercera fase de desarrollo de contenidos marcada esencialmente por la *exportación* de la justicia medioambiental a suelo europeo. Aun a riesgo de incurrir en el error, señalado por Foreman, de promover una agenda carente de fronteras, en la que cualquier invocación de discriminación tenga cabida³⁵⁰, la introducción de la justicia medioambiental en la agenda política europea está ofreciendo nuevos rasgos que añaden interés adicional al estudio de este movimiento. Por un lado, no sólo se trata de que el componente étnico se suavice (e incluso desaparezca) en beneficio del criterio de capacidad económica³⁵¹, sino que además hay una apertura a nuevos colectivos que estuvieron fuera de las primeras formulaciones, introduciendo junto a los factores ya conocidos de raza y renta nuevos criterios como la edad y el sexo.

Así, en su estudio sobre tres comunidades en Escocia, Day ha abordado la cuestión de la situación de los colectivos de personas ancianas utilizando un marco de justicia medioambiental, poniendo de manifiesto los diversos ámbitos en que se manifiesta la exclusión de las personas de más edad en el medioambiente urbano y vinculando tales exclusiones con una narrativa argumental de procesos de distribución, inclusión y reconocimiento³⁵² propios de la justicia medioambiental. También abordan el criterio de

³⁴⁹ BLEVINS y EDWARDS, op. cit. p. 20.

³⁵⁰ FOREMAN, Christopher H. *The Promise and Peril of Environmental Justice*. Washington D.C.: Brookings, 1998. p. 13.

³⁵¹ No obstante, puede señalarse que la justicia medioambiental ha abierto en la literatura europea el interés por las injusticias medioambientales padecidas por el colectivo gitano, como ya se señaló en el capítulo anterior. Véase HARPER, Krista, STEGER, Tamara y FILČÁK, Richard "Environmental Justice and Roma Communities in Central and Eastern Europe", en: *Environmental Policy and Governance*, Vol. 19(4). 2009. pp.251 - 268.

³⁵² DAY, Rosie. "Environmental justice and older age: consideration of a qualitative neighbourhood-based study", en: *Environment and Planning*. Volumen 42, número 11. 2010. pp. 2658 – 2673.

edad Davoudi y Brooks en su estudio sobre la justicia medioambiental en la ciudad de Newcastle³⁵³, sin perjuicio de multitud de estudios, ya referenciados en capítulos anteriores, en los que se analiza el impacto de las disparidades medioambientales sobre la infancia.

En cuanto al criterio del sexo y, específicamente, respecto a las discriminaciones padecidas por las mujeres en materia medioambiental, es innegable que en el ámbito estadounidense ha existido un amplio desarrollo doctrinal³⁵⁴, aunque éste ha estado centrado de manera casi exclusiva en la situación de colectivos femeninos racialmente definidos: mujeres afroamericanas y latinas³⁵⁵. En la esfera europea la consideración de las mujeres como grupo desfavorecido en materia de justicia medioambiental recibe un tratamiento desprovisto de adjetivaciones raciales y, en general, los estudios muestran una preocupación por los problemas que afectan a la mujer de manera general (trabajo del hogar, cuidado de hijos, segmentación laboral,...) y su traducción en injusticia medioambiental³⁵⁶.

Por último, en su exportación a Europa la justicia medioambiental experimenta un proceso de fusión con las ideas del desarrollo sostenible, y esto constituye, posiblemente, el elemento más interesante de una traslación que está cristalizando en el concepto, propuesto por Julian Agyeman, de “justa sostenibilidad” (*just*

³⁵³ DAVOUDI, Simmin y BROOKS, Elizabeth. *Environmental Justice and the City*. Newcastle University (Global Urban Research Unit): 2012. El informe final está disponible en internet en: <<<http://www.ncl.ac.uk/socialrenewal/fairnesscommission/documents/environmental-justice-and-the-city-final.pdf>>>; última consulta el 20/03/2013.

³⁵⁴ La intersección del criterio del sexo con las discriminaciones medioambientales no sólo ha sido objeto de numerosos estudios en la literatura norteamericana, sino que incluso recientemente está conociendo desarrollos hasta cierto punto excesivos. Así, por ejemplo, al poner en relación la homosexualidad y la justicia medioambiental, y acuñar la expresión *Queer Ecologies*. Afirma Mortimer-Sandilands que la conformación de las relaciones espaciales en el diseño urbanos de parques y zonas verdes constituye la representación de un modelo de dominación heterosexual que considera la homosexualidad como un producto eminentemente urbano y, especialmente, procedente de las zonas más depravadas de las ciudades. Véase: MORTIMER-SANDILANDS, Catriona y ERICKSON, Bruce. *Queer Ecologies: Sex, Nature, Politics, Desire*. Bloomington (Indiana): Indiana University Press, 2010. pp. 17-20.

³⁵⁵ STEIN, Rachel. *New Perspectives on Environmental Justice: Gender, Sexuality, and Activism*. Piscataway (New Jersey): Rutgers, 2004. p. 2.

³⁵⁶ BUCKINGHAM, Susan; REEVES, Dory; BATCHELOR, Anna. *Wasting women : the environmental justice of including women in municipal waste management*, en: Local environment, volumen 10 número 4. 2005. pp. 427-444.

sustainability)³⁵⁷. En opinión de Arriaga³⁵⁸, constituye ésta una vía de elaborar un nuevo paradigma medioambiental en donde las exigencias de justicia se extiendan también a las generaciones futuras, pero que también reconozca que el compromiso de la sostenibilidad medioambiental no puede hacerse a costa de perjudicar a los más vulnerables. La recepción de la *justa sostenibilidad* supone, así, el reconocimiento de que “*tal y como la dimensión social ha ampliado el ámbito del medioambiente, la justicia medioambiental debe convertirse en una característica integral de los esfuerzos hacia la sostenibilidad*”³⁵⁹.

La previsible intersección de la justicia medioambiental con el paradigma del desarrollo sostenible ofrece desarrollos de la agenda medioambiental de gran alcance. Un tema a reflexionar es el que concierne al calentamiento global, cuestión central en la agenda de la sostenibilidad pero que, en cambio, apenas ha tenido incidencia de la agenda de la justicia medioambiental; una perspectiva de justa sostenibilidad no puede omitir esta dimensión, pues en el calentamiento global entraña una dimensión de justicia de primer orden.

El calentamiento global va a afectar, en tiempo y en intensidad, de modo principal, a aquellas partes del planeta que padecen los más altos niveles de pobreza y, especialmente, al continente africano. El informe Stern sobre la economía del cambio climático (2006) habla de una caída del PIB mundial de más del 20%, y ello en un continente sumido en la pobreza, que va a quedar privado de agua en gran parte de su territorio y que va a padecer hambrunas más largas e intensas que las que sufre actualmente, lo que va a generar un movimiento humano hacia el norte de 300 millones

³⁵⁷ AGYEMAN, Julian, BULLARD, Robert D. y EVANS, Bob (eds.). *Just Sustainabilities: Development in an Unequal World*. Nueva York: Earthscan, 2003.

³⁵⁸ ARRIAGA LEGARDA, Alicia “¿Es la justicia ambiental la principal fuerza para el logro de la sostenibilidad local?” en: NOVA MELLE, P. Y DEL PINO ARTACHO, J. (eds.) *Sociedad y Tecnología ¿Qué futuro nos espera?*. Madrid: Asociación Madrileña de Sociología, 2009. pp. 143-151.

³⁵⁹ WARNER, K. *Linking Local Sustainability Initiatives with Environmental Justice*. Local. 2002. Citado por ARRIAGA, op. cit.

de personas a lo largo de los próximos 50 años, huyendo de una tierra estéril y sin recursos de supervivencia³⁶⁰.

La paradoja del proceso de cambio climático es que su afectación no sólo es negativa, sino que desarrolla efectos positivos. Sin embargo, la geodistribución de estos efectos es, cuanto menos, perversa; si se piensa que el calentamiento global es un proceso ligado directamente al uso industrial de combustibles fósiles producido desde la revolución industrial y que por ello su origen geográfico es claramente occidental, en cambio las repercusiones negativas del calentamiento global se centran en las latitudes bajas y medias, es decir, allí donde se concentran, las grandes bolsas mundiales de pobreza, y la gran área de influencia del islamismo. Por el contrario, las latitudes altas, especialmente en la Europa septentrional, Estados Unidos y Canadá, las repercusiones pueden ser positivas, tanto en términos de disponibilidad de recursos hídricos, alimentos, apertura de nuevos mercados turísticos y productividad agrícola de los cultivos básicos, como incluso también en incremento del PIB. Todo ello encierra un reto de justicia medioambiental, formulada a escala planetaria, del que no puede sustraerse este movimiento social, so pena de verse relegado al más puro localismo y dando la espalda a los grandes temas medioambientales.

En conclusión, actualmente resulta difícil hacer siquiera un intento descriptivo de las cuestiones que constituyen la temática propia de la justicia medioambiental; se encuentra inmersa en un proceso de permanente reformulación y de renovación de contenidos, propio de un movimiento social en proceso formativo. Cuando Dorceta Taylor, en un artículo sobre el paradigma de la justicia medioambiental³⁶¹, hizo una descripción de los fines específicos de las organizaciones de justicia medioambiental, formuló una enumeración que podría servir de indicador sobre los temas de la agenda de la justicia medioambiental³⁶²; pero unos párrafos más tarde, al ensayar unos principios

³⁶⁰ LÁZARO TOUZA, Lara. [En línea]. "Cambio climático, ¿nos enfrentamos a un puñado de alarmistas o es el momento de actuar?", en: *Real Instituto Elcano*; ARI nº 72/2007. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI+72-2007> (Consultado el 10/1/2013)

³⁶¹ TAYLOR, Dorceta. "The Rise of the Environmental Justice Paradigm....", op. cit., p. 538.

³⁶² Los temas mencionados por Taylor son: contaminación de las aguas, tóxicos, evacuación de aguas, organización comunitaria, polución atmosférica, reciclaje, salud y seguridad laboral, vivienda, pesticidas,

de justicia medioambiental, ensancha este listado, demostrando la imposibilidad de obtener una foto fija de la agenda medioambiental.

b) Raza, etnicidad y capacidad económica en la agenda de la justicia medioambiental.

Si en el apartado anterior, con el examen la agenda de la justicia medioambiental, se ha tratado de definir la dimensión objetiva o material de la misma, en el presente apartado se abordan sus aspectos subjetivos y, consecuentemente, la definición de los grupos sociales que constituyen las víctimas de las injusticias medioambientales.

Este constituye un elemento crucial, ya que, al igual que ha sucedido con los aspectos materiales, la definición subjetiva de la justicia medioambiental ha experimentado un proceso de ampliación o ensanchamiento desde sus concepciones iniciales (restringidas a las comunidades afroamericanas del sudeste estadounidense). Sin embargo, en la preservación de un elemento subjetivo identificable radica la esencia y la supervivencia de la justicia medioambiental, puesto que un ensanchamiento excesivo supondría su desaparición o, al menos, su transformación; no puede olvidarse que éste es, precisamente, el elemento más distinguible respecto al movimiento NIMBY (antitóxicos), que no singulariza a los afectados, sino que atiende exclusivamente a la caracterización de la agresión medioambiental. Entiéndase esto, no obstante, como una anticipación de un estudio más detenido de las agendas NIMBY y de la justicia medioambiental, reservado para un apartado posterior de este mismo capítulo, en el que emergerán las concomitancias y las diferencias entre ambos movimientos.

Como ha señalado Dorceta Taylor³⁶³, durante los primeros pasos del movimiento se acuñó la expresión "racismo medioambiental" para expresar la variedad de situaciones en que el factor étnico determina resultados dispares sobre la protección

energía, parques y zonas de recreo, vida salvaje, intoxicación por plomo, amianto, establecimiento de instalaciones, otras materias de justicia medioambiental.

³⁶³ TAYLOR, Dorceta. "The Rise of the Environmental Justice Paradigm....", op. cit., pp. 535-537.

medioambiental y tuvo su importancia para establecer un puente entre la lucha por los derechos civiles y la lucha por el medio ambiente, a la vez que evocaba una historia pasada de discriminación y racismo. Sin embargo, tras los estudios de la GAO (1983) y la UCC (1987) se comenzó a popularizar la expresión de "equidad medioambiental" (environmental equity) como modo de describir un movimiento que relacionaba las disparidades medioambientales con factores de raza, clase social, capacidad económica y género. La expresión, no obstante, no se consolidó y cayó en desuso a finales de los años ochenta, cuando fue desplazada por la expresión hoy predominante de "justicia medioambiental", expresión que emerge a partir del acercamiento de agendas entre este movimiento y el movimiento NIMBY y, así, en el año 1989, la *Citizens Clearinghouse for Hazardous Wastes* (CCHW) se refiere a sus actividades en torno a Love Canal como "justicia medioambiental".

La transformación lingüística expresada es trascendente en la medida en que revela un proceso de ampliación de la base subjetiva del movimiento, que pasa por las siguientes etapas:

- En un primer momento, como ha sido ampliamente expuesto, es un movimiento que nace en el seno de la comunidad negra estadounidense, articulado mediante pequeñas organizaciones locales y en cuyo seno adquieren liderazgo un reducido núcleo de académicos conocido como el grupo de Michigan (Bullard, Bryant y Lee).
- No obstante, ya desde sus inicios el movimiento revela que en su interior late una fuerza expansiva que no puede restringirlo a la comunidad negra en territorio estadounidense, sino que debe ensancharse hasta las demás situaciones que, en cualquier territorio, supongan el padecimiento de injusticias medioambientales por parte de cualquier grupo o colectivo desfavorecido. Esta semilla estaba ya puesta desde sus primeras elaboraciones; ya en 1970, en un informe del Servicio Público de Salud federal (USPHS) se reconocía el impacto superior al promedio nacional de la contaminación por plomo entre la población

negra e hispana³⁶⁴. De igual modo, apenas unos años después de los incidentes de Warren County, en el sur de California se detectan las primeras movilizaciones de organizaciones de inmigrantes hispanos con ocasión de la instalación de una planta incineradora en Kettleman City, hechos narrados por Cole y Foster y que constituyen el nacimiento de la justicia medioambiental entre la población hispana³⁶⁵.

- En el proceso de *ampliación racial*, Gottlieb señala el caso de la "batalla de Cornfield", a finales de los años 90, como catalizador de la incorporación de los inmigrantes asiáticos al proceso de defensa de la justicia medioambiental. El intento de un promotor urbanístico de crear una zona residencial (Cornfield) en terrenos adyacentes al río de Los Angeles chocó con la oposición de FOLAR (*Friends of L.A. River*) una organización típicamente blanca fundada por el poeta Lewis McAdams, que buscó alianzas entre las comunidades asiáticas de la zona. Cuando el activista de Chinatown Chi Mui se incorporó a las protestas se produjo el punto de inflexión respecto a la implicación de la comunidad asiática (tradicionalmente inhibida de las campañas comunitarias de base) en estrategias de justicia medioambiental³⁶⁶.
- Igualmente, desde la Primera Cumbre sobre Liderazgo Medioambiental de la Gente de Color de 1991 se incorporaron al movimiento los pueblos indígenas, especialmente referido al caso de los nativos norteamericanos, lo que ha permitido desarrollos interesantes respecto a otros colectivos igualmente caracterizables en la etiqueta de pueblo indígenas (los inuit en el caso de la implantación de la justicia medioambiental en Canadá, como ejemplo más señalado).

³⁶⁴ LIN FU Jane S. "Childhood Lead Poisoning...an eradicable disease" en: *CHILDREN* Vol. 17 No. 1. Enero-Febrero 1970, pp. 2-9.

³⁶⁵ COLE, Luke y FOSTER, Sheila R. *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement*. Nueva York: New York University Press, 2001. pp. 2-3.

³⁶⁶ GOTTLIEB, op. cit. p. 8.

No obstante, el debate actual no discute esta ampliación, sino que se centra en fijar hasta qué punto es la caracterización étnica la línea de frontera de la justicia medioambiental o no. El problema se ha planteado en torno a dos puntos: la clase socioeconómica y las generaciones futuras:

- La expansión de la justicia medioambiental promueve que los colectivos que toman conciencia de una injusticia medioambiental se formulen la pregunta crucial de “*por qué yo*”, y ello hace aparecer la reflexión de que detrás de cada injusticia laten prejuicios de raza y también de clase económica o social. La conceptualización mayoritaria de los colectivos de justicia medioambiental los define bajo la etiqueta de *colectivos minoritarios o de baja renta*, de manera que en la actualidad la lucha contra las injusticias medioambientales se caracteriza más como una cuestión de justificación razonable o no de las discriminaciones ambientales.

Esta evolución viene dada desde la conversión de la justicia medioambiental en marca paraguas, bajo la que se cobijan organizaciones de perfil étnico, pequeños grupos locales afectados por actividades insalubres, grandes organizaciones NIMBY (muchas de ellas con un perfil de clase media) y grupos de defensa de territorios y pueblos indígenas. No obstante, no es aceptada pacíficamente esta ampliación, pues ese entiende que se desnaturaliza el movimiento y que, por ende, la justicia medioambiental se ve privada de su esencia. Así, Bullard ha argumentado que después de tres décadas de lucha por la justicia medioambiental, y pese a notables conquistas, perviven grandes divergencias en el reparto de los beneficios y cargas ambientales y las poblaciones minoritarias siguen padeciendo los efectos de esta discriminación³⁶⁷; como dice Morris Collin³⁶⁸, el mejor predictor para localizar un almacén de residuos tóxicos o

³⁶⁷ BULLARD, Robert D. Environmental Justice in the 21st Century: Race Still Matters, en: *Phylon*, Vol. 49, No. 3/4 (otoño, invierno, 2001), pp. 151-171

³⁶⁸ MORRIS COLLIN, Robin. (En línea). "*Sustainability and Environmental Justice: Why Race and Class (Still) Matter to Sustainability*", en: página web de la Oregon State Bar - Sustainable Future Section. Enlace: <<<http://osbsustainablefuture.org/home/section-newsletter/20101spring5morriscollin/>>>. Última consulta: 26 de marzo de 2013.

peligrosos es la raza, y no los valores inmobiliarios de la zona, los rasgos hidrológicos o su geología.

No obstante, en la actualidad puede afirmarse que cualquier colectivo calificable de vulnerable o desfavorecido es susceptible de ser sujeto de justicia medioambiental: la expresión utilizada por la Orden Ejecutiva 12898 de “*colectivos minoritarios o de bajos ingresos*” engloba los dos factores más concebibles de discriminación medioambiental (raza y capacidad económica).

La cuestión, en definitiva, será una función cuya variable básica hay que situarla en el derecho positivo de cada sistema jurídico, y determinar en qué medida la justicia medioambiental es, o bien objeto de regulación específica como política de igualdad sustantiva (las llamadas *discriminaciones positivas*), o bien subsumible en los marcos generales (constitucionales, en muchos casos) de interdicción y remedio contra las discriminaciones injustificadas.

Junto a ello, habrá un segundo factor a considerar, cual es el de la propia trayectoria histórica de cada lugar. El enorme peso del factor étnico en la formulación estadounidense de la justicia medioambiental, el escaso peso de ese mismo factor en su modalidad europea o la importancia de la consideración indígena en la formulación adoptada en suelo asiático o hispanoamericano responden, básicamente, a tradiciones e historias propias de cada contexto. El hecho, por ejemplo, de que en suelo europeo se hayan tomado en consideración los factores de género y de edad tiene mucho que ver con el estado de desarrollo actual de las políticas sociales europeas y pone de manifiesto la estrecha relación entre la justicia medioambiental y la justicia social.

- El segundo aspecto controvertido viene al hilo de la posibilidad de situar una justicia intergeneracional dentro de la propia justicia medioambiental y, por ello, considerar como sujetos de justicia medioambiental a las generaciones futuras. Cuestión ésta que, como se ha enunciado en el apartado anterior, presenta

estrecha relación con los postulados del desarrollo sostenible y su acercamiento a la agenda de la justicia medioambiental.

Como señala Agyeman³⁶⁹, las consideraciones de equidad están incorporadas a las conceptualizaciones de desarrollo sostenible y entrañan una forma de redistribución en favor de las generaciones futuras, pero rara vez se visualizan de manera independiente, ignorando que la actual forma de consumo de recursos naturales beneficia a una minoría próspera y perjudica a una inmensa mayoría empobrecida a escala planetaria, y ello es calificable como injusticia medioambiental.

Algunas iniciativas se hacen eco de este nuevo paradigma medioambiental en el que sostenibilidad y justicia medioambiental se funden en una comunidad de objetivos. Por ejemplo, el partenariado HUD-DOT-EPA para Comunidades Sostenibles, promovido por la Agencia de Protección Medioambiental estadounidense (EPA) en diciembre de 2010³⁷⁰ aborda el diseño de comunidades en las cuales las redes de transporte, los servicios básicos, la oferta de viviendas y las condiciones medioambientales se desarrollen bajo criterios de sostenibilidad y que el acceso a las mismas garantice un derecho igual a todos los ciudadanos; proyecto éste en el que se intentan cohesionar las exigencias de la justicia medioambiental con los postulados del desarrollo sostenible.

La sostenibilidad se erige, así, como el referente en el que se producirán los previsibles desarrollos futuros de la justicia medioambiental, y ello tendrá su mayor impacto a la hora de definir la base subjetiva de la misma, principalmente introduciendo a las generaciones futuras como sujeto de la justicia medioambiental³⁷¹. Arriaga Legarda lo expresa explícitamente cuando titula un artículo como “*¿Es la justicia medioambiental la principal fuerza para el logro*

³⁶⁹ AGYEMAN, Julian, BULLARD, Robert D. y EVANS, Bob. *Just Sustainabilities: Development in an Unequal World*. Londres: Eartscan, 2003. pp. 19-22.

³⁷⁰ Está disponible en internet, en: <<<http://www.sustainablecommunities.gov/pdf/team-ej-sustainability-deskbook-120110-hires.pdf>>>. Última consulta, 23 de marzo de 2013.

³⁷¹ Recíprocamente, la justicia medioambiental puede abrir desarrollos en el paradigma de la sostenibilidad, si bien este aspecto no constituye materia de la presente tesis.

de la sostenibilidad local?”³⁷². Gráficamente se ha dicho que el paradigma de la sostenibilidad es “*el de las tres Es*”: economía, ecología y equidad; no es posible, por ello, que desarrollo sostenible y justicia medioambiental sigan caminos divergentes, y un acercamiento de posturas es, cada vez con mayor insistencia, reclamado desde el mundo académico. Así, por ejemplo, en la conferencia de Robin Morris Collin en el Instituto de la Sostenibilidad de la Universidad de Arizona, en noviembre de 2011, reivindicando un sustrato común (reflejar las líneas universales profundas de división de raza y clase) y reclamando la necesaria colaboración y rediseño de ambos movimientos³⁷³. Agyeman y Evans han estudiado³⁷⁴ las sinergias existentes y las potencialidades de ambos movimientos, entendiendo que en el proceso de maduración de los mismos se impone un acercamiento de las respectivas agendas. Y, en fin, en el último trabajo hasta la fecha de Agyeman³⁷⁵ abiertamente postula por la convergencia de ambos movimientos y por articular soluciones y propuestas prácticas que hagan realidad esta propuesta teórica.

c) Las relaciones entre la agenda del medioambientalismo y la agenda de la justicia medioambiental.

En su estudio sobre el marco de la justicia medioambiental, expone Taylor³⁷⁶ que la justicia medioambiental ha desarrollado un marco alternativo al del medioambientalismo tradicional a la hora de abordar las cuestiones del medio ambiente, coexistiendo así en competencia dos marcos de definición de la posición y participación de los grupos minoritarios en el activismo medioambiental: hay dos modelos de

³⁷² ARRIAGA LEGARDA, Alicia “¿Es la justicia ambiental...”, op. cit.

³⁷³ Referencia en línea sobre la conferencia de Collin Morris en la web de la School of Sustainability: << <http://schoolofsustainability.asu.edu/docs/gios/events/wrigley-lecture/2011/robin-morris-collin/robin-morris-collin.pdf>>>

³⁷⁴ AGYEMAN, Julian y EVANS, Bob. "Just Sustainability: the emerging discourse of environment in Britain", en: *The Geographical Journal*, volumen 170, número 2 (junio 2004). pp. 155-164.

³⁷⁵ AGYEMAN, Julian. *Introducing Just Sustainabilities: Policy, Planning and Practice*. Londres: Zed Books, 2013.

³⁷⁶ TAYLOR, Dorcetta. *Environment and Social Justice: An International Perspective*. Bingley (Reino Unido): Emerald, 2010. p. 16.

ecología de las minorías. Para el medioambientalismo tradicional, las minorías están preocupadas por la cobertura de sus necesidades básicas y, en cambio, muestran nula preocupación a la hora de enfocar sus reclamaciones en el ámbito del medio ambiente. La justicia medioambiental, en cambio, no sólo sostiene que las minorías tienen igual preocupación por el medio ambiente que el resto de grupos sociales mayoritarios sino que, además, las organizaciones medioambientales tradicionales no manifiestan una voluntad de incorporar a representantes de los grupos minoritarios en el seno de sus organizaciones³⁷⁷ lo que supone que estos grupos padecen una doble discriminación medioambiental.

Bullard puso el acento en el tema, al destacar que las grandes organizaciones medioambientales no sólo han sido reacias a ensanchar su base social, incorporando grupos minoritarios o de bajas rentas, sino que además mostraban una inadecuada dotación y equipamiento para afrontar los problemas medioambientales que se les planteaban desde las pequeñas organizaciones de la justicia medioambiental³⁷⁸, describiendo al activista medioambiental tradicional como individualista, con educación y medios superiores a la media y con fuerte sentido del poder personal. Rivers se ha referido a esta fractura con la expresión “*línea divisoria negra-verde-blanca*”³⁷⁹ y que ha generado una divisoria, también, en cuanto a estrategias de actuación, pues si las

³⁷⁷ CHAMBERS, Stefanie, "Minority Empowerment and Environmental Justice", en: *Urban Affairs Review* número 43 (2007). pp. 28-54. HARPER-ANDERSON, Elsie. "Exploring What Greening the Economy Means for African American Workers, Entrepreneurs, and Communities", en: *Economic Development Quarterly*, volumen 26 (2012). pp. 162-177. JONES, Robert Emmet. "Examining Linkages between Race, Environmental Concern, Health, and Justice in a Highly Polluted Community of Color", en: *Journal of Black Studies*, vol. 36 no. 4 (2006). pp. 473-496. LAIDLEY, Thomas L. "The Influence of Social Class and Cultural Variables on Environmental Behaviors. Municipal-Level Evidence From Massachusetts", en: *Environment and Behavior*, vol. 45 num. 2 (2013). pp. 170-197. SHABECOFF, Philip. "Environmental groups told they are racist in hiring", en: *New York Times*, 1 de febrero de 1990. p. A20. TAYLOR, Dorceta. "Blacks and the Environment. Toward an Explanation of the Concern and Action Gap between Blacks and Whites", en: *Environment and Behavior*, vol. 21 no. 2 (1989). pp.175-205. VAUGHAN, Elaine. "The Perception of Environmental Risks among Ethnically Diverse Groups", en: *Journal of Cross-Cultural Psychology* número 22 (1991). pp. 29-60. WHITTAKER, Matthew, "Racial/Ethnic Group Attitudes Toward Environmental Protection in California: Is Environmentalism Still a White Phenomenon?", en: *Political Research Quarterly*, número 58 (2005). pp. 435-447.

³⁷⁸ BULLARD, Robert D. *Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots*. Cambridge (Massachusetts): Southend Press, 1993. pp. 22-23.

³⁷⁹ RIVERS, Faith R. "Bridging the Black-Green-White Divide: The Impact of Diversity in Environmental Nonprofit Organizations", en: *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, volumen 33, número 3 (2009). pp. 451-452.

grandes organizaciones han optado por actuar como lobbys de presión en sede judicial o administrativa, en cambio las organizaciones de justicia medioambiental han preferido la confrontación directa.

Clifford ha hablado de un proceso de *washingtonización* del movimiento ecologista, producido a finales de los años 60 y, sobre todo, en la década siguiente³⁸⁰, coincidente con el proceso de federalización de la legislación medioambiental y que se concreta en el establecimiento de la sede de las organizaciones medioambientales tradicionales en Washington, su profesionalización, su transformación en lobbys y su formación de cuadros directivos con alta cualificación y remuneración. Este proceso tuvo un fuerte impacto sobre el movimiento ecologista a un nivel general: se transformó la dinámica del medioambientalismo, provocando la aparición de nuevos grupos y de nuevas temáticas. Entre estos nuevos grupos ha existido un punto común de enlace en la preeminencia de lo local, de lo cercano, frente a los grandes temas globales de la agenda tradicional. En este contexto se ubican el nacimiento, primero, de las organizaciones NIMBY y, unos años más tarde, de la justicia medioambiental y esta circunstancia explica, en buena medida, las difíciles relaciones que han existido entre el movimiento medioambientalista mayoritario y la justicia medioambiental.

Como dicen Pezzullo y Sandler, las relaciones entre ambos movimientos han estado caracterizadas, antes que por la cooperación, por la mutua hostilidad y recelo. En enero de 1990 una organización de base local (la *Gulf Coast Tenant Leadership Development Project*) dirigió una carta al llamado Grupo de los Diez (las grandes organizaciones medioambientales) denunciando el racismo presente en el movimiento medioambiental y tachándolo de verdadero talón de Aquiles para que el medioambientalismo pueda progresar en la sociedad americana. Dos meses más tarde, otra organización (*Southwest Organizing Project*) les remitió una segunda carta en la que tras acusarles de no

³⁸⁰ CLIFFORD, Mary. *Environmental Crime: Enforcement, Policy, and Social Responsibility*. Gaithersburg: Aspen Publishers, 1998. pp. 43-44.

asunción de responsabilidades en la lucha contra las injusticia medioambientales, les reclamaban la apertura de un *diálogo sincero*.³⁸¹

Este desencuentro se volvió a manifestar de manera clara en la celebración de la First National People of Color Environmental Leadership Summit de 1991. Primero intervinieron los directivos de las grandes organizaciones medioambientales nacionales; Michael Fischer, del *Sierra Club*, admitió que su organización frecuentemente había dejado de participar en las grandes batallas de la justicia medioambiental, pero que había llegado la hora de "trabajar y mirar al futuro antes que pelearnos sobre el pasado (...) puesto que las organizaciones nacionales no son el enemigo". Fischer concluyó pidiendo una alianza entre estas organizaciones y los grupos de base de justicia medioambiental, so pena de incurrir en la estrategia de *divide y vencerás* propiciada desde la administración Reagan-Bush. Por su parte, John Adams, director ejecutivo del *National Resources Defense Council*, destacó que su organización en los últimos años había denunciado invariablemente los problemas de contaminación masiva y los impactos desproporcionados sobre las comunidades de color, ofreciendo la creación de un partenariado común con los grupos de justicia medioambiental³⁸².

Los delegados de los grupos de base recelaron de estas intervenciones, ya que a su juicio las grandes organizaciones nacionales se habían desentendido de los intereses locales y de las acciones de los grupos de base, y habían fracasado en sus intentos de incorporar postulados de justicia social en sus idearios; frente a las propuestas de alianza, pretendían en cambio una reformulación de los temas centrales del medioambientalismo que situase en su núcleo las preocupaciones por la justicia medioambiental. Intervino entonces Dana Alston, simbolizando ese nuevo medioambientalismo que la Cumbre estaba intentando atraer; su discurso, *Moving Beyond the Barriers*, se abstuvo de responder a las intervenciones de sus predecesores, y en su lugar respondió a las expectativas de los delegados, sosteniendo que para el nuevo movimiento la idea del medio ambiente está entrelazada con un marco global de

³⁸¹ SANDLER, Roland y PEZZULLO, Phaedra C. (eds) *Environmental Justice and Environmentalism. The Social Justice Challenge to the Environmental Movement*. Cambridge (Mass): MIT Press, p. 3.

³⁸² GOTTLIEB, Robert. *Forcing the Spring: The Transformation of the American Environmental Movement*. Washington D.C.: Island Press, 2005. p. 32.

justicia social, económica y racial y se convierte así en la plataforma desde la que canalizar los grandes problemas de injusticia del tiempo presente; con su discurso, Alston discurso evitó la polarización de los múltiples grupos reunidos en la cumbre y consiguió la fundación de una agenda nacional que constituyó el germen del movimiento a nivel nacional ³⁸³

En directa relación con el tema ha aparecido, también, la cuestión de la participación medioambiental desde la perspectiva de género, aspecto éste sobre el cual se han volcado críticas contra el medioambientalismo *mainstream* y que han exacerbado las diferencias. Como señala Stein (citando a Winona LaDuke) *la mujeres son el primer medio ambiente* de los seres humanos, y la acumulación de toxinas y elementos químicos se almacenan en el cuerpo humano y se excretan, primariamente, a través de la leche materna³⁸⁴; sin embargo, la tradicional falta de presencia de la perspectiva de género en las campañas de la justicia medioambiental no debe entenderse, según Taylor, como síntoma de indiferencia, sino como mera consecuencia de la priorización de necesidades vitales o de pura supervivencia que engloban todas las demás racionalizaciones del problema³⁸⁵. Frente al medioambientalismo tradicional, que definía el medio ambiente en términos de espacios vírgenes a preservar y especies biológicas a proteger, la justicia medioambiental trae el medio ambiente al hogar, y lo define de un modo más inclusivo como los espacios donde vivimos, trabajamos, desarrollamos las creencias, el ocio,... y pone de manifiesto que las injusticias medioambientales afectan no sólo a comunidades pobres o de color, sino también a colectivos como las mujeres, que asumen importantes proporciones de la carga medioambiental³⁸⁶.

³⁸³ FITZMAURICE, Megan Irene. *Moving Beyond Green: Dana Alston's Rhetorical Mobilization of the Environmental Justice Movement*. Intervención en la National Communication Association Convention, noviembre de 2010, San Francisco (California). Disponible en internet en <<<http://digitalcommons.calpoly.edu/comssp/19/>>>; última consulta: 10/12/2012.

³⁸⁴ STEIN, Rachel. *Perspectives on Environmental Justice. Gender, Sexuality and Activism*. Piscataway (New Jersey): Rutgers, 2004. p. 1.

³⁸⁵ TAYLOR, Dorcetta. "Women of Color, Environmental Justice and Ecofeminism", en: WARREN, Karen (ed.), *Ecofeminism: Women, Culture, Nature*. Bloomington: Indiana University Press, 1994. p. 64.

³⁸⁶ STEIN, op. cit., p. 4.

Las acusaciones no estaban exentas de razón. En los años 80, durante las protestas contra un vertedero en el sur de Los Angeles, el Sierra Club no se sumó a los actos de protesta por entender que eran cuestiones de salud pública, y no de agresión medioambiental, declaración que manifestaba un verdadero principio programático de estas organizaciones³⁸⁷. Sin embargo, en este contexto se ha empezado a abrir una brecha en la agenda del medioambientalismo tradicional a la hora de ser más receptivo a las cuestiones de justicia social relacionadas con el medio ambiente. El Sierra Club declaró en 1993 su propósito de abrirse a los grupos minoritarios y a sus inquietudes y, en el año 2001, formuló su propia carta de principios de justicia medioambiental, y a esta iniciativa se han ido sumando otras organizaciones tradicionales como *Nature Defense Fund* o *Greenpeace*. Al mismo tiempo, justo es reconocer que el movimiento de la justicia medioambiental ha conocido un éxito social inmenso en los últimos años y se encuentra, en el momento presente, en la encrucijada de definir su futura identidad, con el riesgo de *washingtonización* que tanto afectó en décadas pasadas a las grandes organizaciones. Cuál sea el camino que tome va a definir la posición de la justicia medioambiental dentro del amplio mundo de la defensa del medio ambiente.

d) Las relaciones entre el movimiento antitóxicos y la justicia medioambiental.

El movimiento antitóxicos nace en 1978 con los conocidos como “*sucesos de Love Canal*” y la creación por Lois Gibbs de la primera organización típicamente NIMBY: la *Citizen’s Clearinghouse for Hazardous Waste (CCHW)*. Desde entonces el desarrollo de este tipo de actitud colectiva y su enraizamiento con un cierto medioambientalismo ampliamente cuestionado³⁸⁸ ha sido inmenso, lo que justifica la referida afirmación de Szasz de que en las últimas décadas las mayores aportaciones del ecologismo giran en torno a la cuestión de los residuos y los productos tóxicos.

³⁸⁷ DiCHIRO, Giovanna. “Nature as Community: The Convergence of Environment and Social justice”, en: CRONON, William (ed.), *Uncommon Ground: Rethinking the Human Place in Nature*. Nueva York: W.W. Norton, 1996. p. 299.

³⁸⁸ CASTELLS, Manuel. *La era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Volumen 2 – El Poder de la Identidad*. Madrid: Alianza Editorial, 1997, pp 135-158.

Los sucesos de Love Canal, cuatro años anteriores a los de Warren County, muestran ciertos rasgos comunes (y también ciertas diferencias) que justifican un somero relato de los mismos³⁸⁹. *Love Canal* fue una conducción de agua de un kilómetro de largo, construida en el estado de Nueva York por William Love en el siglo XIX para conectar el curso superior del río Niágara con su curso inferior; antes de ser finalizado, su constructor se arruinó y vendió el canal, que fue destinado hasta el año 1953 por la compañía Chemical Corporation a depósito de vertidos químicos. En ese año, enterrado el canal, se vendieron los terrenos por el precio de 1 dólar al Servicio de Educación de Niágara Falls, incluyendo en la escritura la advertencia de qué clase de productos estaban enterrados (entre otros, plomo, PCBs, DDT y pesticidas, en cantidad cercana a las 20.000 toneladas). En el año 1954 el Servicio de Educación construyó un colegio de educación primaria; en esas mismas fechas, los terrenos cercanos al canal se urbanizaron, construyéndose 800 casas familiares y 250 apartamentos de renta limitada³⁹⁰.

Lois Gibbs, una residente de Niagara Falls, se interesó por el tema de Love Canal al comprobar que desde que su familia residía allí su hijo estaba permanentemente enfermo. Ante la falta de colaboración oficial inició una campaña de “puerta a puerta” en el vecindario³⁹¹, descubriéndose que el porcentaje de niños enfermos de asma y enfermedades respiratorias era alarmante; una investigación ulterior arrojó un número desproporcionadamente alto de problemas de salud en la población de Niagara Falls: casos de cáncer, de enfermedades urológicas, de abortos y de malformaciones fetales³⁹².

³⁸⁹ ARMSTRONG, Adrian. *Ethics and Justice for the Environment*. Nueva York: Routledge, 2012. p. 4. BERKOWITZ, Bill. *Local Heroes: The Rebirth of Heroism in America*. Lanham (Maryland): Rowman and Littlefield, 1987. pp. 109-122. COLTEN, Craig E. y SKINNER, Peter E. *The Road to Love Canal. Managing Industrial Waste Before EPA*. Austin: University of Texas Press, 1996. p. ix. FLETCHER, Thomas H. “Neighborhood Change at Love Canal: Contamination, Evacuation and Resettlement”, en: *Land Use Policy*, num. 19 (2002), pp. 311-323- FLETCHER, Thomas H. *From Love Canal to Environmental Justice: The Politics of Hazardous Waste on the Canada-US Border*. Peterborough (Canada): Broadview Press, 2003. pp. 19, 46-49 y 52. GIBBS, Lois Marie. *Love Canal: My Story*. Albany: State of New York University Press, 1982. pp. 3-45. GOTTLIEB, Robert. *Forcing the Spring: The transformation of the American environmental movement*. Washington DC: Island Press, 2005. pp. 307-335. MELLOR, Mary. *Feminismo y Ecología*. México DF: Siglo XXI, 2000. pp. 37-39.

³⁹⁰ FLETCHER, *From Love Canal.....*, op. cit. p. 46.

³⁹¹ BERKOWITZ, op. cit. p. 110.

³⁹² REED, Jeniffer. *Love Canal*. Nueva York: Chelsea House, 2002. pp. 14, 21-22.

La alarma saltó a los medios de comunicación, y el Departamento de Salud del Estado de Nueva York (NYSDOH) adoptó el compromiso de hacer pruebas medioambientales en los hogares cercanos al canal³⁹³; el 2 de agosto de 1978, el NYSDOH declaró el estado de emergencia en Love Canal, ordenó el cierre de la escuela, recomendó la evacuación de mujeres embarazadas y de niños de menos de 2 años y encargó la elaboración inmediata de un plan de descontaminación. Sin embargo, el pánico desatado obligó a que el Gobernador Carey ordenase, el 7 de agosto, la evacuación total de 239 familias, comenzando en octubre las labores de limpieza³⁹⁴.

Las movilizaciones vecinales continuaron, ya que quedaban aún más de 600 familias sin posibilidad de recolocación, y los informes evidenciaban que el riesgo era alto: se había comprobado que el 56% de los nacidos en los cinco últimos años tenían malformaciones. Las protestas se hicieron llegar a Washington y el 1 de octubre de 1980 el Presidente Carter visita Niagara Falls y firma un crédito de recolocación permanente de todas las familias de Love Canal que deseen abandonarlo.

El balance final de los sucesos supuso un coste para los fondos estatales y federales cercano a los 60 millones de dólares, luego compensados a costa de Chemical Corporation tras ser demandada judicialmente.

Sin embargo, la importancia de Love Canal es muy superior. Lois Gibbs creó la “*Love Canal Homeowner Association*”, de la que nacería, en 1981, la primera organización NIMBY, la *Citizen’s Clearinghouse for Hazardous Waste* (CCHW) (Centro de Información Ciudadana sobre Residuos Peligrosos).

Además, desde sus inicios, el movimiento NIMBY ha tenido la capacidad de influir en las decisiones públicas que afectan a los riesgos medioambientales. Así, en el año 1980 el Presidente Carter aprobó la llamada legislación *Superfondos* (*Superfund*

³⁹³ La asociación de afectados presentó un mapa en el que se habían dibujado las pequeñas depresiones por las que se filtraban las aguas (*swales*), comprobándose una coincidencia entre los lugares de localización de los *swales* y los hogares de las familias con mayor incidencia de las enfermedades citadas. A esta coincidencia se le denominó la *swale theory*. Ver GIBBS, Lois Marie. *Love Canal. The Birth of the Environmental Health Movement*. Washington DC: Island Press, 2011. pp. 88-91.

³⁹⁴ FLETCHER (2003), op. cit. p. 49.

Legislation), que estableció una tasa sobre las empresas que realizan actividades contaminantes, cuya recaudación va a dotar un fondo único federal destinado a la descontaminación de los suelos tóxicos existentes; la influencia de Gibbs en esta legislación ha hecho que se le conozca popularmente como “*Superfund Mother*”. En 1984 la CCHW lanzó su *Campaña de Moratoria de Vertederos*, que ha conseguido la modificación de las legislaciones estatales sobre residuos y que, como afirma la propia organización, desde esa campaña sólo un vertedero peligroso se haya abierto en el país.

En 1985 inició su campaña “*Toxic Merry-Go-Round*” que provocó una reforma de la legislación federal, imponiendo a los contaminadores la obligación de eliminar los riesgos causados en el suelo con su actividad. También de 1985 es la campaña denominada “*Right-to-Know Laws*” (Leyes del derecho a saber), en la que exhortaban a los estados a regular la transparencia empresarial en la realización de actividades contaminantes. En 1985, los Estados de Ohio, North Carolina, New Jersey, Maryland y Tennessee aprobaron leyes que obligaban a las industrias locales a informar a los vecinos sobre sus emisiones de ciertos productos tóxicos y atribuían a los ciudadanos el derecho de conocer qué agentes químicos eran emitidos, depositados o eliminados dentro de su comunidad. En el año 1986, se aprobó la primera “*Right-to-Know Law*” federal³⁹⁵.

Su capacidad de influencia se ha incrementado de tal manera que, actualmente, las grandes empresas no pueden desatender sus reivindicaciones. En el año 1987 se inició la campaña McToxics, que tenía por objeto la eliminación de los envases de espuma de poliestireno usado por las cadenas de comida rápida, dado su altísimo efecto contaminante. La compañía McDonalds, pese a sus reticencias, acabó anunciando en 1990 que retiraba este tipo de envases.

El movimiento antitóxicos ha fomentado la existencia de organizaciones locales, y en 1989 estableció un programa de becas para la formación de líderes comunitarios que permitió la creación de casi 300 grupos locales en siete años. Ello ha llevado al movimiento a adoptar una organización en red, de manera que cualquier reivindicación

³⁹⁵ Ver la web de la CCHW en << <http://chej.org/about/our-story/timeline/>>>. Última consulta el 23 de marzo de 2013.

local es susceptible de generar una movilización a nivel nacional sin tener que pasar, propiamente, por un centro decisor de tipo jerárquico.

La difusión de internet a mediados de los años noventa ha beneficiado a las estrategias NIMBY y les ha permitido lograr una eficacia antes inimaginable. La rapidez con que es posible organizar a través de internet una movilización nacional quedó patente cuando en 2005 la CCHW inició la campaña contra el uso de embalajes de PVC; el impacto fue tan grande, que en pocas semanas empresas como Microsoft o Johnson & Johnson se habían adherido a ella y anunciaban la eliminación de estos embalajes en sus productos.

Sin embargo, el movimiento ha tenido que luchar contra la permanente sospecha de convertirse en plataforma de intereses egoístas de comunidades que canalizan por esta vía reivindicaciones insolidarias. La denominación NIMBY (acrónimo de la expresión “*Not In My Backyard*” - En Mi Patio No) encierra, en sí misma, una connotación no exenta de sarcasmo y crítica.

Por ello, casi desde su misma creación el movimiento ha tendido a acercar sus planteamientos y estrategias al movimiento de la Justicia Medioambiental. De hecho, la propia Lois Gibbs cambió la denominación de su organización, la CCHW, por la de “Centro para la Salud, el Medio Ambiente y la Justicia” (CHEJ – *Center for Health, Environment and Justice*), que es su denominación actual. De igual modo, la publicación oficial del CHEJ se denomina, desde mediados de los noventa, “*Everyone’s Backyard*” (El Patio de Todos), intentando así desmentir el sectarismo que siempre sobrevuela sobre el movimiento. Como señala Fletcher³⁹⁶, mientras que la asociación de propietarios afectados tuvo éxito en sus reivindicaciones compensatorias, en cambio los inquilinos en alquiler, mayoritariamente de raza negra, no obtuvieron ninguna compensación; incluso el programa de recolocación (*Love Canal Reenters Relocation Program*) fue acusado de discriminatorio (*redlining accusation*); por ello, sostiene este autor que si bien los sucesos de Love Canal gestaron el movimiento antitóxicos, que luego ha confluído con la justicia medioambiental, lo cierto es que en su origen

³⁹⁶ FLETCHER (2002), op. cit., pp. 311-ss.

constituyeron un caso de injusticia medioambiental e, incluso el propio proceso de recolocación estuvo plagado de incidentes entre los propietarios y los inquilinos de la zona.

Sospechas de discriminación que, por otro lado, no carecen de fundamento, ya que en la estrategia NIMBY se ha detectado un deslizamiento sutil hacia formas de egoísmo medioambiental: es la transformación de las reivindicaciones anti-tóxicos en reivindicaciones pro-privilegios. Tal sucede cuando se trata de la elección de ubicación para equipamientos típicos del bienestar o de calidad de vida (jardines públicos, zonas verdes, equipamientos de ocio, construcciones emblemáticas,...), que son reivindicados a través de estrategias NIMBY; de ahí que en la literatura sobre el tema comience a utilizarse la expresión YIMBY³⁹⁷ para referirse a esta modalidad (“*Yes In My Backyard*”: *Sí En Mi Patio*)³⁹⁸.

No obstante, si bien el movimiento NIMBY ha hecho acercamientos hacia la Justicia Medioambiental, también por parte de ésta se ha hecho un acercamiento hacia el movimiento antitóxicos, en una alianza que se fraguó con el asunto de la planta de uranio de la compañía LES, considerado por muchos como el primer gran asunto en el que la Justicia Medioambiental alcanzó las primeras páginas de todo el país³⁹⁹. El asunto tuvo por causa el intento en 1989 de la compañía LES (“Louisiana Energy Services”, un consorcio alemán con inversores británicos y holandeses) de instalar en el municipio de Homer (Louisiana) una planta de enriquecimiento de uranio, que iba a suponer una inversión de 750 millones de dólares y la creación de 400 puestos de trabajo. El lugar elegido para la planta eran dos pequeñas comunidades afroamericanas (Forest Grove y Center Springs), situadas a casi 10 kilómetros del núcleo urbano. Estas

³⁹⁷ MUNTON, Don. *Hazardous waste siting and democratic choice*. Washington D.C.: Georgetown U.P., 1996. p. 191.

³⁹⁸ Hay otra aproximación más generosa al fenómeno YIMBY, entendido como alternativa a la perspectiva NIMBY a la hora de decidir dónde van a parar los residuos; desde esta óptica YIMBY las decisiones se descentralizarían hasta el nivel local, de manera que cada comunidad tuviese que asumir la gestión de sus propios residuos, fomentando a su vez compromisos medioambientales que minimicen los impactos (energías limpias, reciclaje, tratamiento selectivo,...). Ver McAVOY, Gregory E. *Controlling Technocracy: Citizen Rationality and the NIMBY Syndrome*. Washington DC: Georgetown U.P., 1999. pp. 136-141.

³⁹⁹ ROBERTS, Timmons J. y TOFFOLON-WEISS, Melissa M. (eds.), *Chronicles from the Environmental Justice Frontline*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 63-ss.

comunidades entendieron que para oponerse con éxito a las pretensiones de la compañía necesitarían apoyos sólidos e invocar algo más que una discriminación ambiental. Se produjo así la creación de una organización comunitaria (CANT – *Citizens Against Nuclear Trash: Ciudadanos Contra la Basura Nuclear*) que pudo movilizar el apoyo de las pequeñas iglesias negras del estado (que suelen tener un papel muy activo en las campañas de justicia ambiental protagonizadas por la minoría negra) así como el de las grandes organizaciones, como el *Sierra Club Defense Fund* o *Greenpeace*.

Esta estrategia permitió prolongar hasta el año 1998 la batalla legal ante las autoridades medioambientales estatales y federales. Ese año, la compañía LES desistió de la construcción de la planta nuclear, lo que ha sido considerado como la primera gran victoria de la Justicia Medioambiental. El optimismo, sin embargo, no está plenamente justificado. Cuando la compañía desistió, la coyuntura había cambiado, y la presencia de uranio procedente del desmantelamiento de cabezas nucleares de la antigua Unión Soviética había abarrotado el mercado. La batalla legal consiguió abrir el mercado americano del uranio, hasta entonces sometido al monopolio gubernamental; y esta puede ser una explicación a que una empresa persevere tantos años en un proyecto que había devenido antieconómico.

Los comienzos del movimiento antitóxicos se asume que fueron inicialmente nimbystas, al canalizar la reacción de los grupos locales frente a la exposición a pesticidas, presencia de plomo en el agua,... Sin embargo, Lois Gibbs afirma que el "no en mi patio" se transformó enseguida en "no en el patio de nadie" (NIABY), lo que incluía consideraciones transnacionales, rechazando la derivación del problema a países en vías de desarrollo o subdesarrollados. Indudablemente, en estas protestas estaban involucradas personas de cualquier raza, condición social o económica⁴⁰⁰.

La existencia de comunidades de base que en un vecindario, en un municipio, en una región o en una zona determinada se movilizan para oponerse a lo que consideran una agresión medioambiental es un fenómeno reconocible en cualquier contexto

⁴⁰⁰ MELOSI, Martin V. "Environmental Justice, Political Agenda Setting and the Myths of History", en: GRAHAM, Otis L. *Environmental Politics and Policy, 1960s-1990s*. University Park: Pennsylvania State University, 2000. p. 45.

democrático, ya que va unido al ejercicio de libertades básicas como las de expresión, reunión y asociación.

La incorporación de las cuestiones medioambientales a la agenda de las organizaciones sociales de base (*grass roots organizations*) va a movilizar a comunidades locales en la reivindicación y defensa de sus derechos; en sus acciones de protesta pronto se va a producir la convergencia entre la protección de sus derechos y la defensa del medio ambiente, y sus primeras manifestaciones se producen en el llamado “*movimiento contra los tóxicos*”, especialmente a partir de los relatados incidentes de Niagara Falls en 1978.

El movimiento contra los tóxicos tiene, así, indudables puntos de contacto con la idea de justicia medioambiental en su dimensión comunitaria o local: movilización de comunidades de base vecinal contra la instalación de industrias o actividades contaminantes. Sin embargo, es necesario entender que dentro de estos movimientos aparecen dos preocupaciones distintas:

Primero.- la existencia de una movilización que tiene por finalidad que, en un vecindario o en una zona determinados, no se instale una actividad perniciosa. A este tipo de movilización poco le importa dónde se establezca finalmente esa industria o actividad: el objetivo de la movilización es alejarla de “mi vecindario”; esta actitud de oposición de un vecindario o de un grupo frente a instalaciones molestas o nocivas ha generado nuevas expresiones, ya muy populares⁴⁰¹: LULUs (*locally unwanted land use*), BANANA (*Build Absolutely Nothing at All Near Anybody*), YIMBY, NIABY, etc.

Segundo.- dentro de este tipo de movilización, y parejo al fenómeno NIMBY, aparece un tipo de activismo que entiende que las actividades contaminantes se ubican de manera preferente en vecindarios o zonas habitadas por minorías o por grupos sociales de rentas bajas. A este movimiento, que pretende articular una

⁴⁰¹ KEMP, R. *Why not in my backyard? A radical interpretation of public opposition to the deep disposal of radioactive waste in the United Kingdom*, en "Environment and Planning", vol. 22 (9), 1990. Pp 1239-1258.

“discriminación positiva” (*affirmative action*) en el ámbito del medio ambiente, se le conoce en Estados Unidos, en sentido estricto, como justicia medioambiental y cuyo estudio es el objeto de esta tesis.

Hecha esta diferenciación, puede decirse que las organizaciones NIMBY son un fenómeno generalizado, que se pueden hallar fácilmente en el contexto europeo. En cambio, la justicia ambiental, entendida en el sentido expuesto, es un fenómeno que hasta fechas recientes se ha ubicado exclusivamente en la reflexión jurídica y política estadounidense; y de su posible traslación al ámbito europeo y, específicamente, al ámbito español, trata la presente tesis doctoral.

En definitiva, el movimiento antitóxicos que nace en Estados Unidos en la década de los setenta aglutina hoy en día dos tipos diversos de reivindicaciones: una pretensión genérica de que las industrias contaminantes no se asienten en un determinado vecindario, y una pretensión cualificada que invoca los derechos civiles y la desproporcionada contaminación que pesa sobre las minorías negra e hispana. Por ello, en la actualidad y en el ámbito estadounidense, la justicia medioambiental y el movimiento antitóxicos presentan un grado de interrelación alto y las agendas respectivas están, de alguna manera, relativamente confundidas⁴⁰².

Por ello, a la hora de perfilar y diferenciar conceptualmente las reivindicaciones de justicia medioambiental y las del movimiento antitóxicos el elemento material no sirve: la oposición a la presencia de agentes contaminantes, actividades potencialmente tóxicas o peligrosas,...es común a ambos movimientos. Las diferencias hay que encontrarlas en el fundamento en el que cada uno residencia sus pretensiones: para el movimiento antitóxicos, se trata de una cuestión general de protección del medio ambiente (que, a su vez, entraña una invocación a los derechos a la salud y a la integridad física) mientras que en las reivindicaciones de justicia medioambiental predomina una invocación a la no discriminación en su proyección sobre el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado. El razonamiento que se propone es el siguiente:

⁴⁰² En el capítulo segundo, apartado primero ya se ha hecho una reflexión al respecto

- a) las reivindicaciones del tipo NIMBY pueden tener razonable anclaje en el reconocimiento jurídico del derecho de cada persona (frecuentemente con rango constitucional) a disfrutar de un medio ambiente adecuado. Desde la perspectiva NIMBY (es decir, desde la genérica reivindicación de un grupo social a oponerse a la instalación de una actividad medioambientalmente lesiva en su proximidad) puede entenderse que se considere que hay una lesión a su derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, y ello con independencia de que la instalación proyectada sea más o menos beneficiosa o necesaria para el conjunto de la sociedad, y con independencia, igualmente, de que la carga medioambiental que se le pide soportar a ese grupo sea más o menos desproporcionada en relación a otros grupos sociales. Desde esta perspectiva la reivindicación NIMBY es una reivindicación autónoma, no necesita comparación con otros espacios u otros colectivos: es la oposición pura, no sometida a condición o plazo, a una instalación lesiva.
- b) Las reivindicaciones que, en un sentido estricto, ubicaríamos en la idea de justicia medioambiental, no encajan solamente en el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (o al derecho a la salud y a la integridad física) sino que necesitan una llamada al principio de igualdad y a la prohibición de discriminación. Discriminación “por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, parafraseando la amplia cláusula del artículo 14 de la Constitución española, pero que, en definitiva, implique que determinadas personas o grupos sociales soporten una carga desproporcionada de sacrificios medioambientales y de su derecho a la salud. Esta discriminación, en los Estados Unidos se ha causalizado en criterios de raza o de posición socioeconómica, pero nada impide que en un examen ceñido al derecho español se aborde este problema desde la perspectiva amplia que permite el artículo 14 de la Constitución, puesto en relación con el artículo 45. Este estudio en paralelo de ambas cuestiones (el derecho

a la protección medioambiental y el derecho a no ser objeto de discriminación injusta) constituye una materia no abordada en profundidad en el contexto del ordenamiento jurídico español y será objeto de los capítulos siguientes de esta tesis.

La distinción expuesta trae a colación la idea de Florence Robinson⁴⁰³ de que hay dos acepciones de la expresión *injusticia medioambiental*: una acepción amplia, identificable con las posiciones del movimiento NIMBY, y otra estricta, comparativa, fundada en discriminaciones injustas, y que está en la base de la idea de justicia medioambiental que se maneja en esta tesis.

En definitiva, desde otra perspectiva puede afirmarse que ambos movimientos se diferencian en el discurso. El discurso NIMBY invoca el derecho a la salud y la protección a la naturaleza para conseguir que una instalación no se ubique en un determinado vecindario o comunidad. La justicia medioambiental, en cambio, invoca una acción afirmativa, justificada por el dato histórico de que las minorías étnicas y las comunidades de bajos ingresos han padecido niveles superiores y desproporcionados de contaminación, y exige su corrección por parte de los poderes públicos.

No obstante, pese a mantener un discurso diferente, también hay que reiterar que los puntos en común de ambos movimientos son abundantes. En primer lugar, su origen: ambos nacen en el contexto de las protestas antitóxicos de los años setenta y ochenta. En segundo lugar, su finalidad: evitar el asentamiento de industrias o actividades contaminantes, sin cuestionar la necesidad de tal industria o la posibilidad de neutralizar sus efectos contaminantes. Y, en tercer lugar, su raíz egoísta, al otorgar primacía al interés del grupo sobre otros eventuales intereses superiores: no hay una preocupación si, con su actitud, la industria o actividad se establece en perjuicio de terceros; el único interés es alejar la contaminación del vecindario.

⁴⁰³ ROBINSON, Florence. *Concepts of Environmental Justice*. North Baton Rouge Environmental Association (no publicado). Citado en: ROBERTS, Timmons J. y TOFFOLON-WEISS, Melissa M. (editores.), *Chronicles from the Environmental Justice Frontline*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 11.

Esta convergencia de intereses es la que explica que en la evolución de ambos movimientos se haya producido también una convergencia de propósitos y estrategias y que motiva que, actualmente, en muchas campañas antitóxicos en los Estados Unidos sea realmente difícil distinguirlos. Sin embargo, la formulación de discursos diferentes no debe ser subestimada: de hecho, probablemente sea ésta la causa de que el movimiento NIMBY haya hecho acto de presencia en Europa, mientras que la justicia medioambiental sea una idea prácticamente desconocida.

3. LA CRÍTICA A LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL.

A la hora de establecer un marco conceptual de la justicia medioambiental, parte esencial de dicha infraestructura son las aproximaciones que desde una perspectiva crítica han abordado la cuestión de las injusticias medioambientales y su desigual distribución en las sociedades contemporáneas.

Estas perspectivas críticas han venido, de una parte, desde el propio movimiento medioambientalista, que ha cuestionado que la justicia medioambiental sea realmente un *modo ecológico* de abordar los problemas sociales y que se ha reflejado en los problemas de encuentro y desencuentro de las respectivas agendas, como ya se ha estudiado en un apartado anterior de este capítulo.

Otro tanto puede decirse de las relaciones de la justicia medioambiental con el movimiento NIMBY, igualmente estudiadas y que ha generado un proceso de recíprocos distanciamientos y convergencias que ha venido a modular los perfiles de las respectivas agendas y, en ciertos aspectos, a enriquecerlas.

En otro aspecto han aparecido las formulaciones críticas a la justicia medioambiental: en su dimensión valorativa o cuantitativa (esto es, los métodos de medición o, como gráficamente han sido descritos, los “*justiciómetros*”). Es un tema de crucial importancia, pues concierne a la propia prueba de la existencia de las injusticias medioambientales, por lo que será tratado de manera independiente en la parte final de este capítulo, completando así el estudio del marco de la justicia medioambiental.

No obstante, además de los aspectos concretos enunciados, se puede afirmar que dos son los argumentos que normalmente han sido invocados para desautorizar la justicia medioambiental:

- primero, que detrás de las desigualdades medioambientales no subyacen tensiones de tipo racial o conflictos de clase, sino puras dinámicas económicas marcadas por las tendencias del mercado inmobiliario;

- segundo, que los mayores riesgos medioambientales que padecen las minorías étnicas y los grupos de baja renta derivan de un estilo de vida en el cual los factores de vida saludable y de bienestar medioambiental no son percibidos como valores de importancia.

a) La dinámica de mercado como causa de las desigualdades medioambientales.

El primer argumento con el que se ha intentado articular una crítica a la justicia medioambiental ha consistido en negar que el *racismo medioambiental* o las *injusticias medioambientales* sean verdaderos problemas, puesto que la existencia de industrias o instalaciones contaminantes en vecindarios habitados por grupos minoritarios o de baja renta obedece no a un propósito intencionado de discriminación, sino a la pura dinámica del mercado.

El argumento básico se formula del modo siguiente: negros, latinos y grupos de baja renta soportan una carga superior de riesgos medioambientales porque tienen un menor poder de negociación en el mercado y son, por ello, más proclives a tolerar estas cargas y molestias⁴⁰⁴. Otros sugieren que las comunidades formadas por minorías actúan como *imanes de polución*, puesto que el suelo es allí más barato y estos vecindarios tienen menor capacidad de atraer otros desarrollos económicos, obligándose a aceptar instalaciones nocivas. En conclusión, para los defensores de la tesis de la dinámica de mercado, el establecimiento de estas instalaciones en áreas predominantemente pobres no obedece sino a *preferencias colectivas*, de ahí que articular medidas redistributivas en estos casos es ética y moralmente innecesario, pues las diferencias de carga medioambiental no reflejan racismo sino efectos distributivos del sistema económico⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ GODSIL, Rachel D. "Environmental Justice and the Integration Ideal", en: *New York Law School Law Review*. Volumen 49 (2005). Pp. 1110-1111.

⁴⁰⁵ BLAIS, Lynn E. *Environmental Racism Reconsidered*, en: 75 N.C. L. Rev. 75 (1996). p. 85. LAZARUS, Richard J. "Pursuing Environmental Justice: The Distributional Effects" en *Northwestern University Law Review*, num. 87. 1992. pp 787-857.

La controversia sobre las dinámicas del mercado, como recuerda Shrader-Frechette, refleja un debate superior entre los defensores de una ética medioambiental y el pensamiento medioambiental libertario⁴⁰⁶. Para los primeros, permitir que las personas con menos recursos padezcan una cuota superior de riesgos ambientales viola los principios éticos comúnmente admitidos de trato igual, justa compensación y consentimiento informado⁴⁰⁷. Para pensadores libertarios como Boerner y Lambert la respuesta a esta crítica se articula en tres argumentos: las pruebas de injusticia medioambiental no son realmente convincentes; aun cuando pueda existir alguna evidencia, los beneficios de impedir las mismas no compensan los costes; y la eliminación de industrias o instalaciones en barrios pobres podría generar aún mayores injusticias en términos de encarecimiento del precio de la vivienda y pérdida de empleos⁴⁰⁸. Aunque no puede olvidarse que a estos argumentos utilitarios se les suele oponer el que señala que aunque las personas puedan desear suelo barato y viviendas baratas, nadie decide libremente querer vivir en un vecindario con emisiones tóxicas o niveles peligrosos de contaminación⁴⁰⁹.

El argumento de que son las dinámicas del mercado las que crean las desigualdades medioambientales fue desarrollado por Vicki Been, quien sugirió la posibilidad de que las comunidades en las que se asientan instalaciones peligrosas probablemente no estaban habitadas por grupos minoritarios o de baja renta al tiempo en que se produjo el establecimiento de tales instalaciones, y que la conversión de estas comunidades en “comunidades de justicia medioambiental” se produjo durante los años subsiguientes, con la llegada de nueva población y el paralelo abandono de la población antigua⁴¹⁰. Desde esta perspectiva, pues, se manejan dos hipótesis: o bien las propias circunstancias

⁴⁰⁶ SHRADER-FRECHETTE, Christine. “Environmental Ethics”, en: LaFOLLETTE, Hugh (editor), *The Oxford Handbook of Practical Ethics*. Oxford: Oxford University Press, 2003. pp. 201-203.

⁴⁰⁷ WENZ, Peter S. *Environmental Justice*. Albany (Nueva York): State of New York University Press, 1988. pp. 22-30.

⁴⁰⁸ BOERNER, Christopher y LAMBERT, Thomas. "Environmental Injustice", en: GOLDFARB, Theodore (editor), *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Environmental Issues*. Guilford (CT): Dushkin/McGraw, 1998. pp. 73-79.

⁴⁰⁹ SHRADER-FRECHETTE, Kristin. *Environmental Justice: Creating Equality, Reclaiming Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002, pp 24-27.

⁴¹⁰ BEEN, Vicki. "What's Fairness Got to Do With It? Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses", en: *Cornell Law Review*, 78 (septiembre 1993). pp. 1001-1084.

de un barrio atraen inversiones nocivas (la tesis de los *imanes de polución*), o bien es la propia instalación la que genera condiciones ventajosas atractivas para colectivos desfavorecidos; en cualquier caso, como afirma Been, una u otra situación van a reclamar soluciones compensatorias de la desproporcionada carga, so pena de que las políticas territoriales acaben estancadas en el llamado *síndrome BANANA* (acrónimo de *Build absolutely nothing anywhere near anybody – No construir absolutamente nada cerca de nadie*).

Una variante explicativa la da Ken Jeffreys, al afirmar que las minorías atraen industrias contaminantes no por actitudes racistas; la razón que subyace es que el suelo barato atrae tanto a la industria como a los grupos minoritarios por las mismas razones: para aprovechar las mejores *oportunidades de negocio*, que para los empleadores se traducen en obtener la mano de obra de menor coste, y para los trabajadores en acceder a un puesto de trabajo; además, existen obvias razones por las cuales los trabajadores van a preferir vivir cerca de su lugar de trabajo, de manera que habrá un desplazamiento de estos trabajadores a las proximidades de las fuentes de contaminación, lo que no deja de ser un mero reflejo del movimiento migratorio de los grupos afroamericanos desde las zonas rurales a las zonas urbanas industriales, que es donde disponían de mayores oportunidades de empleo. Este fenómeno produce, en opinión de Jeffreys, la paradoja de que las mismas fuerzas económicas que generaron el desarrollo del movimiento de los derechos civiles son hoy condenadas como racistas⁴¹¹.

Existe, además, el problema adicional de que dentro incluso de estos colectivos minoritarios existen líneas de fractura: mientras hay personas que se oponen a estas instalaciones, otras las solicitan por el efecto económico y de creación de empleo que conllevan; existe, además, un riesgo de pérdida de empleos en el supuesto de traslado de una industria que afectará, principalmente a los de menor antigüedad y que, mayoritariamente, pertenecen a estos colectivos minoritarios, lo que al final convierte

⁴¹¹ Citado en HERSENBERG, Julie Lynne. *Pursuing Environmental Justice Through the Courts: An Overview of the Process and Why It has Failed*, en: Institute for Policy and Economic Development (IPED) – University of Texas at El Paso. IPED Technical Report, octubre 2001.

las campañas de equidad ambiental en espadas de doble filo⁴¹². Por ello, denuncia Bullard que el argumento del efecto económico, especialmente en cuanto se traduce en incremento de bases tributarias y su correspondencia en programas de gasto público, supone una propuesta de intercambio de mejoras en los sistemas escolares o sanitarios a cambio de permisos para contaminar esos mismos barrios⁴¹³.

Por último, estrechamente relacionado con la causalización de la dinámica del mercado está el argumento NIMBY, que postula que las capacidades de defensa, de información y de litigar de las comunidades minoritarias afectadas por instalaciones contaminantes son claramente muy inferiores a las capacidades de que disponen los vecindarios acomodados para oponerse a este tipo de instalaciones; esta razón apela de nuevo a criterios de mercado (entendido, en este caso, como acceso a los servicios públicos de justicia), invocando los altos costes que la litigiosidad de estos casos supone, así como la escasa capacidad política y organizativa de estas comunidades a la hora de oponerse a proyectos medioambientalmente nocivos⁴¹⁴.

En definitiva, los defensores de los argumentos basados en el mercado sostienen que esta racionalización provee de una explicación teórica más convincente que el argumento del “racismo medioambiental” para el hecho (más o menos aceptado) de que las industrias contaminantes se ubiquen preferentemente en suelo perteneciente a vecindarios minoritarios o de baja renta.

Been ha sistematizado⁴¹⁵ el argumento de que las injusticias medioambientales derivan de las dinámicas del mercado (y no de propósitos racistas voluntarios) y lo resume en las cuatro siguientes objeciones que se opondrían a la formulación de propuestas de *justa distribución* de las cargas derivadas del establecimiento de industrias contaminantes:

⁴¹² LAZARUS, Richard J. “Pursuing Environmental Justice: The Distributional Effects” en *Northwestern University Law Review*, num. 87. 1992. p. 809.

⁴¹³ BULLARD, Robert. *Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality*. Boulder: Westview Press, 1990. p. 94.

⁴¹⁴ NEWTON, David E. *Environmental Justice*. Santa Barbara (California): Instructional Horizons Inc., 1996. p. 33.

⁴¹⁵ BEEN, Vicki. “What’s Fairness Got To Do With It? Environmental Justice And The Sitting Of Locally Undesirable Land Uses”, en *Cornell Law Review*, num. 78 (6). 1993. pp. 1017-1028.

- a) la *objeción causal*, según la cual la prueba de que la distribución de cargas contaminantes es injusta deriva de estudios que, en su mayor parte, comparan las comunidades afectadas por LULUs⁴¹⁶ por aquellas otras con menor afección, pero omiten una revisión de la composición demográfica al tiempo del asentamiento LULU, dejando abierta la posibilidad de que los mismos no se estableciesen de manera discriminatoria en comunidades minoritarias o pobres, sino que haya sido la dinámica de los mercados laboral e inmobiliario la que haya llevado a estos colectivos a los alrededores de tales industrias.

Uno de los escasos estudios que, en los comienzos de la literatura sobre justicia medioambiental, abordó el tema de la situación demográfica persistente fue el realizado por Hamilton⁴¹⁷ que comparó los datos censales de 1980 con el inventario de instalaciones de procesamiento de residuos de 1987; los resultados del estudio no fueron concluyentes ya que vinieron a demostrar que si bien la raza no fue un factor decisivo a la hora de decidir el establecimiento de estas instalaciones, en cambio se observaba que las instalaciones, una vez puestas en funcionamiento, expandían sus capacidades en aquellas comunidades con presencia de colectivos minoritarios o de baja renta, mientras que en las restantes comunidades las actividades o se mantenían al mismo nivel de apertura o se reducían.

En general, la *objeción causal* sostiene una explicación histórica en las disparidades observadas en la distribución de cargas contaminantes: el hecho de que muchas fábricas se ubicaron en los centros urbanos para tener un acceso más conveniente a los mercados y a los medios de transporte, lo que produjo la generación de una oferta de vivienda barata en las áreas próximas, destinada a los trabajadores y sus familias y que, conforme los trabajadores cambiaban de lugar de residencia (por cierre de fábricas o por

⁴¹⁶ En general los estudios sobre cargas contaminantes que afectan a una comunidad se refieren genéricamente a estas cargas como LULUs, acrónimo de *Locally Unwanted Land Uses*.

⁴¹⁷ HAMILTON, James T. "Politics and Social Cost: Estimating the impact of collective action in hazardous waste facilities", en: *Rand Journal of Economics*, vol. 24 num. 1. 1993. pp. 115-118.

mejora económica) provocaba que esa vivienda barata fuese habitada predominantemente por minorías raciales o por familias pobres⁴¹⁸

- b) La *objeción de la movilidad* se cuestiona si las decisiones sobre asentamiento de fuentes de contaminación tienen efectos distributivos duraderos, dado el dinamismo del mercado inmobiliario. El razonamiento es que la ubicación de una fuente de LULU va a provocar el desplazamiento de los grupos con mayor poder adquisitivo y la subsiguiente caída de valor de las propiedades de la zona, recreándose de nuevo el proceso de afluencia de colectivos de baja renta. Como señala O'Hare, las decisiones medioambientales no suelen valorar suficientemente que las industrias se instalan en contextos que no son permanentemente estables, de manera que el comportamiento adaptativo e interactivo desplegado por los sujetos que afrontan una amenaza sobre sus condiciones cotidianas de vida puede modificar o neutralizar los efectos previstos en una medida de efectos redistributivos (en este caso, de las cargas medioambientales)⁴¹⁹.

Se ofrecen normalmente cuatro respuestas a la objeción de la movilidad. Primero, que no puede generalizarse el comportamiento de que las familias más acomodadas van a cambiar de residencia tras la ubicación de un uso LULU; en cambio, la convicción más clara es que cada sujeto afectado adoptará su decisión de cambio de residencia si los impactos negativos son superiores a los costes; además, muchos de estos usos no supondrá un impacto tan grande como para compensar los costes, de manera que las familias de renta superior no necesariamente abandonarán el vecindario sin un previo análisis de costes y beneficios⁴²⁰. La segunda respuesta sostiene que no existe evidencia clara de que los usos calificados como LULU supongan una reducción significativa de los valores inmobiliarios de la zona

⁴¹⁸ JACKSON, Kenneth. *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*. Oxford: Oxford University Press, 1985. pp. 283-284.

⁴¹⁹ O'HARE, Michael. "Not in my block, You don't – Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation", en: *Public Policy*, num. 25 (1997). P. 407.

⁴²⁰ ZEISS, Chris. "Municipal Solid Waste Incinerator Impacts on Residential Property Values and Sales in Host Communities", en: *Journal of Environmental Systems* 20(3) (1991), p. 252.

afectada: los estudios actualmente disponibles conducen a resultados y conclusiones muy dispares: mientras algunos estudios muestran evidencias de impacto adverso sobre el valor de las propiedades, otros muestran cifras insignificantes de variación⁴²¹. En tercer lugar, se defiende que los beneficios que a corto plazo se derivan de una justa distribución de focos contaminantes justificarían por sí solos tales medidas, aun cuando la dinámica de mercado a medio o largo plazo neutralizase los efectos de una distribución más equitativa. Por último, aunque las dinámicas económicas socaven los efectos de las políticas de distribución equitativa de cargas ambientales, siempre existirá la obligación ética y política de los poderes públicos de proveer de un medio ambiente adecuado (obligación que se convierte en legal cuando existe norma, incluso constitucional, que fija tal deber a los poderes públicos, como es el caso de un gran número de textos constitucionales aprobados tras la segunda guerra mundial). En este sentido, cita Been copiosa jurisprudencia que avala este argumento: en el asunto *United States vs Scotland City Board of Education*⁴²² se estableció que aun cuando la educación no segregada pueda provocar una “huida blanca” de los colegios, ello no exime a la autoridad educativa de erradicar el sistema educativo dual que existía en el distrito.

- c) La *objeción del análisis agregado*, que se cuestiona por qué la carga de LULUs debe ser examinada aisladamente y sin consideración a los beneficios o ventajas que recibe la comunidad; la existencia de parques públicos, escuelas públicas, establecimientos sanitarios públicos,... o bien la reducción impositiva que se deriva de la pérdida de valor fiscal de los inmuebles, son elementos a considerar a la hora de analizar las disparidades en la distribución de cargas medioambientales; consecuentemente desde esta perspectiva se apunta a las fórmulas de compensación como una manera de

⁴²¹ BEEN, Vicki. "What's Fairness Got to Do With It? Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses", en: *Cornell Law Review*, 78 (septiembre 1993). pp. 1020-1022.

⁴²² *United States vs Scotland City Board of Education*, 407 U.S. 484, 491 (1972).

canalizar las reivindicaciones de justicia medioambiental⁴²³. No obstante, este argumento es fuertemente contestado, ya que la virtual imposibilidad de hacer un cálculo neto de la diferencia entre beneficios y cargas convierte en inservible cualquier programa redistributivo; por otro lado, omite una queja reiteradamente sostenida desde la justicia medioambiental, y es que las instalaciones nocivas tienden a acumularse en los mismos vecindarios (las desventajas son, en este sentido, acumulativas)⁴²⁴. Por último, no puede olvidarse que la *justicia neta* de la distribución de cargas medioambientales es, más que una cuestión de matemáticas, una cuestión de procedimiento: en tanto que sea posible postular un procedimiento justo de distribución de cargas y beneficios medioambientales, resultará innecesario hacer un cálculo agregado de tales beneficios y cargas; no es, por ello, extraño, que la proclamación de los principios de la justicia medioambiental recogidos en la carta de 1991 incorpore, como séptimo principio, el “*derecho a participar como iguales en todos los niveles de toma de decisiones*” (ver capítulo 3º, apartado 5,b anterior).

- d) La *objeción del libre mercado*, según la cual el beneficio de vivir alejado de instalaciones LULU debería ser repartido por el libre juego del mercado, del mismo modo que así se reparte el beneficio de vivir cerca de un parque, de la orilla del mar o de paisajes de especial valor. Y, análogamente, la carga de vivir cerca de instalaciones LULU debería repartirse por el mismo mercado al igual que se reparte la carga de vivir en vecindarios inseguros o de emplearse en trabajos no deseables. Se arguye en contrario que las decisiones con que las sociedades actuales abordan la distribución de recursos escasos no responde exclusivamente a procesos de libre formación en el mercado⁴²⁵, y la existencia de decisiones legislativas o administrativas que suponen reparto de

⁴²³ O'HARE, Michael. “Not in my block, You don't – Facility Sitting and the Strategic Importance of Compensation”, en: *Public Policy*, num. 25 (1997).

⁴²⁴ ACKERMAN, Bruce A. *Social Justice in the Liberal State*. Binghamton (Nueva York): Yale University Press, 1980. pp. 237-240.

⁴²⁵ BOBBITT, Philip y CALABRESSI, Guido. *Tragic Choices. The conflicts society confronts in the election of tragically scarce resources*. Nueva York: Norton, 1978.

cargas y beneficios medioambientales no es una decisión libremente adoptada por el mercado sino una derivación del ejercicio del poder público y, en consecuencia, campo abonado para la justicia medioambiental.

En general, suele sostenerse que el argumento de que las injusticias medioambientales las crea el mercado no tiene aval empírico suficiente⁴²⁶. En el año 1994, un estudio del *Social and Demographic Research Institute* (SADRI) de la Universidad de Massachusetts⁴²⁷ concluyó que, sobre la base censal de 1980, no había diferencia estadística significativa en los porcentajes de afroamericanos, hispanos o pobres viviendo en secciones censales con instalaciones contaminantes⁴²⁸ y las restantes secciones censales; en cambio, sí que se observaba que los niveles de empleo manufacturero y el carácter industrial de cada área sí que eran factores significativos en la instalación de esta clase de industrias. Sin embargo, el mismo equipo realizó un estudio sobre la base censal de 1990 y encontró porcentajes significativamente altos de familias de renta baja en las secciones censales que albergaban industrias registradas como TSDF.

Vicki Been y Francis Gupta llevaron a cabo un estudio, también de ámbito nacional, en el que se estudiaban las áreas que albergaban las 544 instalaciones TSDF registradas en 1994⁴²⁹, y los resultados ponían de manifiesto que el porcentaje de población hispana tenía un impacto significativo sobre la posibilidad de que un vecindario albergue instalaciones TSDF, y en cambio los porcentajes de residentes afroamericanos o por debajo de la línea de pobreza no eran relevantes; adicionalmente, el estudio apuntaba que los vecindarios con mayores niveles de pobreza parece que, antes que atraer repelen las instalaciones ambientalmente peligrosas y que, en cambio, los vecindarios de clase

⁴²⁶ RECHTSCHAFFEN, Clifford. "The Evidence of Environmental Injustice", en: *Environmental Law News - Environmental Law Section*. California State Bar, 2003. Disponible online en <<<http://www.deanza.edu/faculty/sullivankristin/pdf/es56jevidence.pdf>>> (última consulta 12 de mayo de 2013).

⁴²⁷ ANDERTON, Douglas et. al. "Environmental Equity: The Demographics of Dumping", en: *Demography* (mayo 1994), num. 31, pp 229-ss

⁴²⁸ Los estudios del SADRI se realizaron sobre las industrias oficialmente registradas por la EPA como industrias de tratamiento, almacenamiento y transportes de residuos peligrosos (*TSDF - Hazardous Waste Treatment Storage and/or Disposal Facility*).

⁴²⁹ BEEN, Vicki y GUPTA, Francis. "Coming to the Nuisance or Going to the Barrios? A Longitudinal Analysis of Environmental Justice Claims", en: *Ecology Law Quarterly*, vol. 1, num.. 1. (1997). pp 1-ss.

media o media-baja soportan una desproporcionada carga de instalaciones TSDF. En resumen, el estudio avalaba que los vecindarios que padecen un mayor impacto medioambiental son los habitados por hispanos o por la clase trabajadora.

Los referidos estudios podían cuestionar la mayor o menor incidencia de las cargas ambientales en los denominados *grupos de justicia medioambiental*, pero no arrojaban prueba convincente de que las dinámicas del mercado hubiesen generado la desproporcionada distribución de cargas y beneficios medioambientales. Así, el citado estudio de Been y Gupta del año 1994 suministraba evidencias de que los vecindarios en los que se ubicaban TSDFs no se convertían ni en más pobres ni en más poblados por grupos minoritarios después de que la instalación se hubiese establecido. Otro estudio similar, también de ámbito nacional, mostraba que la instalación de una industria TSDF no acarrea un significativo incremento de la población negra o hispana del vecindario⁴³⁰, y abogaba por encontrar una explicación a los desplazamientos demográficos de estos vecindarios en las tendencias generales de los movimientos de población. Incluso una conclusión de este estudio resultaba interesante: en aquéllos vecindarios sometidos a un proceso demográfico de *transición étnica* éste se convertía en un factor de predicción para la futura instalación de TSDF (efecto que los autores del estudio causalizan en el debilitamiento de los lazos sociales que los procesos de transición étnica conllevan).

Un estudio del año 2001 dirigido por Manuel Pastor para el *Latin American and Latino Studies* de la Universidad de California – Santa Cruz⁴³¹ abordó la cuestión de las dinámicas demográficas antes y después del establecimiento de actividades contaminantes en un vecindario concreto. El estudio se centró en el condado de Los Angeles y presentaba dos variables de interés. En primer lugar, utilizaba un sistema de medición de distancias mediante círculos de afección en sustitución de las secciones censales, habida cuenta de que gran parte de las industrias TSDF se ubican en las zonas limítrofes de las secciones del censo. En segundo lugar, examinaba la dinámica

⁴³⁰ OAKES, John Michael et. al. "A Longitudinal Analysis of Environmental Equity in Communities with Hazardous Waste Facilities", en: *Social Science Research*, vol. 25, no. 2 (1996) pp. 125-148.

⁴³¹ PASTOR, Manuel, SAD, Jim y HIPPIE, John. "Which Came First? Toxic Facilities, Minority Move-In and Environmental Justice", en *Journal of Urban Affairs*, volumen 23, num. 1 (2001). pp. 1-21.

demográfica de cada grupo minoritario, para evitar que tendencias contrapuestas en cada grupo neutralizasen los resultados; el argumento que utilizan los autores del estudio es que aun cuando pueda permanecer constante el porcentaje de minorías en una zona determinada, si se produce una alteración en la composición interna de este colectivo en el marco de una transición demográfica (básicamente por variación de sus dos componentes principales: afroamericanos e hispanos) se produce una ruptura de vínculos sociales y, por ello, una pérdida de *capital social* en el barrio o vecindario afectado⁴³². Los resultados del estudio demuestran que en el condado de Los Angeles, durante el periodo estudiado (1970-1990) tras el establecimiento de industrias TSDF no se produce ningún proceso de transición demográfica en las zonas de afección de las mismas, y en cambio los procesos de cambio demográfico que han tenido lugar acaecieron durante los años anteriores al establecimiento de cada industria estudiada.

En general, puede decirse que el argumento de que las injusticias medioambientales son mera consecuencia de los procesos demográficos y residenciales impulsados desde el mercado está actualmente muy desautorizado; con el auge del movimiento de la justicia medioambiental se ha observado un incremento notable del interés de los grupos minoritarios por las condiciones medioambientales de su vecindario y se pone el énfasis en el hecho de que la existencia de altos índices de contaminación en los vecindarios habitados por grupos minoritarios o familias de baja renta no es aceptada por estos mismos colectivos como moneda de cambio para facilitar la adquisición de vivienda a bajo coste; como gráficamente señala Pastor, las minorías atraen los TSDF, pero los TSDF no atraen a las minorías⁴³³.

Es por ello que el argumento de *quién vino antes (which came first)*, si los grupos minoritarios o las industrias contaminantes, pierde su relevancia como razonamiento tendente a desautorizar las reivindicaciones de justicia medioambiental; los argumentos basados en las dinámicas del mercado han servido de contraste frente a las acusaciones de racismo medioambiental en los procesos de decisión del lugar de instalación de

⁴³² PUTNAM, Robert D. "E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture" en: *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, n° 2 (2007). p. 138.

⁴³³ PASTOR et al., op. cit., p. 18.

industrias contaminantes, y han acusado a los partidarios de la justicia medioambiental de *simplismo PIBBY*⁴³⁴. No obstante, siempre va a subsistir la queja de los afectados que se van a preguntar “*por qué a mi*”, y ello exige respuestas que se funden en criterios objetivos y razonables y que respondan a un postulado de justa distribución, siendo ese, en definitiva, el escollo con el que van a tropezar los defensores de que sea el mercado quien reparta las cargas y beneficios medioambientales. Así resulta, por ejemplo, cuando Been analiza los resultados del informe del SADRI de 1994: concluye que, efectivamente, ciertos vecindarios soportan una carga medioambiental superior, pero que la caracterización de tales vecindarios no puede simplificarse en una cuestión de raza, sino que es más bien un complicado entramado de raza, clase social, patrones ocupacionales, niveles educativos, perfiles urbanos o rurales y, posiblemente, también las dinámicas del mercado⁴³⁵.

El debate, así, pierde su importancia desde la perspectiva de que se reconoce que falta un criterio equitativo a la hora de asignar las cargas medioambientales que, conforme a las exigencias razonables de la vida social deben ser soportadas colectivamente; sea la raza, la capacidad económica, o una combinación de factores, lo cierto es que se reconoce como problema esta falta de justicia en la distribución de riesgos medioambientales sobre los que existe un alto consenso en que es necesario buscar soluciones al problema; ya sea encontrando criterios normativos de justa distribución de las cargas (Been) o postulando una especial relevancia de los mecanismos compensatorios (O’Hare), entre otras propuestas barajadas.

Es curioso que aun cuando en España no ha existido una recepción de los problemas de justicia medioambiental en el ámbito jurídico, en cambio el Defensor del Pueblo ha ejercido una *justicia medioambiental intuitiva* en su informe sobre contaminación acústica del año 2005⁴³⁶, cuando aborda en el apartado 3.2.3 del informe el problema de la “*confusión importante sobre las consecuencias de la preexistencia de una actividad contaminante sobre otra contaminada*” (es decir, el problema que en la doctrina

⁴³⁴ Acrónimo de *Put It In Black’s Backyard* (*Ponedlo en el Patio de los Negros*).

⁴³⁵ BEEN, Vicki. “Analyzing Evidence of Environmental Injustice”, en: *Journal of Land Use and Environmental Law*, num. 1, 1995.

⁴³⁶ DEFENSOR DEL PUEBLO, Informe sobre Contaminación acústica. Madrid. 2005. pp. 313-315.

norteamericana se enuncia como *which came first*) en donde esta institución manifiesta que:

“(...) considera por completo erróneo el criterio acerca de la precedencia en el tiempo del foco de ruido sobre las edificaciones residenciales. No porque unas actividades ruidosas se hubieran asentado en cierto lugar antes de que los residentes se instalaran en la zona tienen aquéllas derecho o facultad alguna de producir molestias sin corrección. Unos y otros tienen el mismo derecho a desarrollar su actividad y dar uso a los inmuebles que ocupan, con una diferencia decisiva: Quienes ahora producen molestias de las que no se tiene el deber de soportar habrán de reajustar su actividad a las nuevas circunstancias”.

Más adelante, en otro apartado de esta tesis, se volverá sobre los informes del Defensor del Pueblo español y sobre la recepción que en sus informes pueda existir sobre cuestiones de justicia medioambiental. Por el momento, baste señalar que desde una perspectiva ajena a la misma nuestro Alto Comisionado para la defensa de los Derechos y Libertades constitucionales rechaza de modo implícito que aunque puedan ser las dinámicas de mercado las que empujen a ciertas personas, familias o colectivos a residir en un vecindario con determinadas características, no por ello quedaría justificado que estas personas tuviesen que padecer una carga medioambiental desproporcionada (en este caso, de contaminación acústica).

En definitiva, la convicción de que este debate es estéril ha llevado a apartar el argumento de las dinámicas del mercado como causantes de la injusta distribución de cargas medioambientales y a prescindir de la investigación temporal acerca de *quién llegó antes*; en cuestiones de cargas contaminantes que entrañan un riesgo para la salud no puede aceptarse un criterio de *prior tempore* que condene a los habitantes (residentes o trabajadores) de un cierto barrio o vecindario a padecer los efectos de actividades legitimadas por el mero hecho de su preexistencia. Por ello, el argumento del mercado es desplazado por una segunda racionalización más sutil y que, de alguna manera, viene a desarrollar la idea de que ciertos grupos sociales actúan como *imanes de*

contaminación (pollution magnets), atracción que debe más que a voluntades racistas a estilos de vida y a implicación personal en las cuestiones medioambientales.

b) Los estilos de vida como causa de las desigualdades medioambientales.

Diluida la fuerza argumental de las dinámicas de mercado, se abre paso un segundo argumento que, de alguna manera, viene a ser una secuela del anterior, y que cifra las injusticias medioambientales en una consecuencia querida o, al menos, no contrapuesta, por los propios sujetos o grupos que la padecen; el argumento se resume en la idea de que en las llamadas injusticias medioambientales laten las consecuencias de un estilo de vida determinado. Como quiera que las injusticias medioambientales se miden tanto por su presupuesto (la injusta distribución de cargas) como por sus consecuencias (ciertos grupos padecen con mayor intensidad enfermedades o problemas de salud causalmente vinculados a la contaminación ambiental), correlativamente el argumento del *estilo de vida* se desdobra en dos: por una parte se afirma que entre los grupos minoritarios o de baja renta los valores vinculados a un medio ambiente saludable no figuran entre sus prioridades individuales o colectivas (abonando la tesis de los valores postmateriales de Habermas⁴³⁷ e Inglehart⁴³⁸, abordada en el capítulo segundo de esta tesis); por otro lado, se intenta acreditar que existe una tendencia natural de ciertos grupos raciales a padecer con mayor incidencia cierto tipo de enfermedades. El hecho de que detrás de estos argumentos aparezcan posiciones abiertamente racistas, o que se apoyen en investigaciones científicas totalmente superadas, no impide que gocen de cierto predicamento y que, desde luego, sirvan para crear un marco contrario a la justicia medioambiental⁴³⁹.

⁴³⁷ HABERMAS, Jürgen. *New Social Movements*. Telos, 49. 1981, pp. 33-37

⁴³⁸ INGLEHART, Ronald. *El cambio cultural en las sociedades avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991.

⁴³⁹ La realización de estudios de salud vinculados a factores raciales no es extraña. El diario *El Mundo* (edición del 28 de abril de 2009) da noticia de una encuesta realizada por el Ministerio de Sanidad español entre la población gitana que revela que "*los gitanos tienen peor salud que el resto de sus compatriotas*". El estudio pone de manifiesto datos como que los hombres gitanos padecen, en un porcentaje mayor, colesterol elevado, asma, bronquitis, enfermedades mentales, problemas circulatorios y

Realmente hay larga tradición en los estudios científicos norteamericanos al abordar las diferencias raciales en la incidencia de ciertas enfermedades. Como explica McBride⁴⁴⁰, la concepción médica de la salud de la población negra fue modelada a principios del siglo XX por las opiniones de la élite médica del sureste estadounidense: no sólo allí residía el 90% de la población negra, sino que además la clase médica asumía que sus colegas del sur tenían una larga tradición en la observación médica de esta raza tras dos siglos de pervivencia de un modelo esclavista de cultivo agrícola.

Uno de los primeros estudios que intenta abordar este tema de una manera amplia es el de Frederick Hoffman⁴⁴¹, publicado en 1893 y convertido en estudio de referencia durante todo el primer tercio del siglo XX. Hoffman acuñó la idea de la *raza moribunda*, postulando que la información recogida en el estudio acredita que la población negra está abandonando progresivamente las virtudes adquiridas durante el régimen de esclavitud, y que esta raza posee una tendencia natural o constitutiva hacia la desintegración psicológica y a la inmoralidad, de las que la tuberculosis y la sífilis son consecuencias inevitables e, incluso si tales condiciones no existiesen, la evolución en un clima tropical y en condiciones incivilizadas conducirían inexorablemente a la gradual extinción de la raza negra⁴⁴².

hernias; las mujeres gitanas padecen más úlceras de estómago, alergias, depresión y enfermedades mentales; y los niños gitanos sufren más asma, bronquitis, enfisemas y jaquecas que los de la población general. El porcentaje de gitanos que fuma es casi el doble que el de la población general (55% frente al 31%), y más acentuado en el caso de los jóvenes (56% frente al 25%), no así en el caso de mujeres gitanas (14% frente al 21%); los jóvenes gitanos empiezan a fumar tres años antes que el resto de la población (17 años frente a 14,4). En cuanto al consumo de alcohol, "las mujeres gitanas son más abstemias que las demás" (61% frente al 56%); en los hombres, ocurre al revés: el 25 % de los gitanos es abstemio y en el resto el 31%; el porcentaje de gitanos que beben entre los 16 y 24 años supera en 16 puntos al de los jóvenes de la población general de la misma edad (el 76% frente al 58%). Además, los jóvenes gitanos empiezan a beber alcohol dos años antes que los jóvenes que no lo son (16 años frente a los 18 de la población general). Respecto a la salud femenina, el porcentaje de mujeres gitanas que no ha ido nunca al ginecólogo cuadruplica al del resto de la población (23% frente al 6%). Por último, los gitanos sufren más accidentes que la población general (un 16% frente a un 11%) y tienen el doble de accidentes de tráfico (41% frente al 21% general).

⁴⁴⁰ McBRIDE, David. *From TB to AIDS: Epidemics Among Urban Blacks Since 1900*. Albany: New York University Press, 1991. pp. 18-19.

⁴⁴¹ HOFFMAN, Frederick L. "Race Traits and Tendencies of the American Negro", en: *Publications of the American Economic Association*, vol. IX. 1893, pp. 1-327. Disponible en Internet en: << <http://archive.org/stream/racetraitstenden00hoff#page/304/mode/2up>>>; última consulta el 18-2-2013.

⁴⁴² Citado por McBRIDE, op. cit., p. 16.

La influencia de Hoffman fue muy importante, sobre todo por establecer una pauta de los estudios médicos y epidemiológicos de la época, instaurando la costumbre de saltar sistemáticamente de la conclusión médica a la opinión sociológica. Por ejemplo, que el estilo de vida ha modelado las condiciones de la población negra lleva a Hoffman a sostener que los negros están lejos de poder ser considerados un factor positivo en el desarrollo económico del país, no sólo porque la raza negra es más proclive a evadir impuestos, sino además porque en muchos casos han amasado fortunas sin esfuerzo al vender tierras de poco valor en las que, después, se han producido los fenómenos de expansión urbana⁴⁴³.

Siguiendo la estela de Hoffman, en 1906 el doctor Daniel D. Quillian escribió que los orígenes tropicales de los negros americanos han desarrollado sus instintos sexuales hasta un alto nivel, provocándoles carencias morales e indiferencia hacia la virtud, y son por ello más proclives a las enfermedades venéreas⁴⁴⁴. Un estudio de Thomas W. Murrell publicado en 1910⁴⁴⁵ mantenía la necesidad de realizar estudios racialmente separados sobre la sífilis, por entender que su incidencia en la raza caucásica nada tiene que ver con la correspondiente a la raza negra, ya que en ésta la posibilidad de eliminación de la enfermedad es casi imposible por razones de comportamiento inmoral y por latencia permanente de la enfermedad. Este tipo de conclusiones se formuló repetidamente en multitud de estudios médicos (Osler en 1905, Wassermann en 1906, Ehrlich, Fleming, Florey,⁴⁴⁶) e incluso obtuvo aval público con la investigación llevada a cabo en 1932 por el Servicio de Salud Pública de los Estados Unidos en algunos condados de Alabama⁴⁴⁷.

La construcción científica de la teoría de la *raza moribunda* tuvo su plasmación en los primeros estudios sobre el cáncer que, a principios del siglo XX, abandonan la teoría

⁴⁴³ HOFFMAN, *op. cit.*, pp. 305-307.

⁴⁴⁴ QUILLIAN, Daniel. "Racial Peculiarities: A case of Prevalence of Syphilis in Negroes", en: *American Journal of Dermatology and Genito-Urinary Diseases*, 1906, citado en McBRIDE, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁴⁵ MURRELL, Thomas W. *The Negro as a Health problem*. Citado en BRANDT, Allan, "Racism and Research: The case of the Tuskegee Syphilis Studio", en: LEAVITT, Judith, y NUMBERS, Ronald, *Sickness and Health in America. Readings in the History of Medicine and Public Health*. Madison (Wisconsin): University of Wisconsin Press, 1997. p. 393.

⁴⁴⁶ McBRIDE, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁴⁷ BRANDT, *op. cit.*, p. 392.

de que el cáncer tiene primariamente causas infecciosas o hereditarias (el ya citado Frederick Hoffman fue uno de sus impulsores) para vincularlo a factores ambientales y geográficos vinculados al *modo de vida civilizado* (se citan la *alimentación* y *vestuario sencillos* como causas de la baja incidencia del cáncer en las regiones tropicales)⁴⁴⁸. En estos argumentos se introducían también factores raciales y, así, Hoffman afirmaba que la raza negra estuvo prácticamente libre de cáncer durante la época de la esclavitud, y con su emancipación y la adopción de estilos de vida que conllevaban pérdida de referentes morales y de salud las tasas de incidencia del cáncer entre la población negra comenzaron a elevarse hasta niveles análogos a los de la raza blanca.

En la actualidad, abandonado el *etnicismo médico* (por utilizar una expresión que describa los planteamientos citados en los párrafos precedentes) el argumento de los “estilos de vida” persiste en una forma más perversa: la de considerar que los grupos minoritarios muestran, en general, poco o nulo interés por las cuestiones medioambientales. Este argumento ya ha sido examinado al estudiar, en este mismo capítulo, los reproches y distanciamientos entre el medioambientalismo tradicional y la justicia medioambiental. En este sentido, la influencia de toda una tradición científica, muy presente en los Estados Unidos, respecto a los modos de vida no saludables de la comunidad negra, ha pesado sin duda a la hora de censurar un cierto alarmismo a las denuncias en materia de justicia medioambiental.

⁴⁴⁸ McBRIDE, op. cit., p. 16.

4. LA MEDICIÓN DE LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL.

La construcción de un método de análisis de las cuestiones medioambientales desde el prisma del reparto equitativo de las cargas y beneficios medioambientales (lo que aquí se ha llamado el marco de la justicia medioambiental) tiene como uno de sus andamiajes fundamentales el de la medición de la justicia medioambiental (aunque, en rigor, lo que se trata de medir es la injusticia medioambiental, es decir, la desigualdad en el reparto de cargas y beneficios de incidencia medioambiental).

Como ya se ha explicado en esta tesis con motivo de la narración de los acontecimientos seminales de este movimiento (los sucesos de Warren County), la invocación de la justicia medioambiental nació de manera intuitiva y como estrategia reivindicativa que perseguía una convergencia de argumentos con los movimientos de los derechos civiles, tras el fracaso de las iniciativas de obtener una tutela judicial invocando las regulaciones de tipo medioambiental; pero estos alegatos no estaban apoyados, al tiempo de su formulación (principios de la década de 1980) en estudios que demostrasen empíricamente la situación de injusticia que se denunciaba.

La aparición de la justicia medioambiental en los foros de debate político y en las agendas de las organizaciones medioambientales y de derechos civiles promovió los primeros estudios que vinieron a confirmar que las denuncias de injusticias medioambientales y de racismo medioambiental tenían base real (el informe GAO de 1983 y el de UCC de 1987) y apuntaron unas bases rudimentarias de medir las diferencias del impacto de instalaciones contaminantes sobre los diferentes grupos de población⁴⁴⁹.

Frente a esta clase de estudios, la expansión de las ideas de la justicia medioambiental hizo surgir otra clase de estudios que bien cuestionaban los métodos

⁴⁴⁹ SZASZ, Andrew y MEUSER, Michael. "Environmental Inequalities: Literature Review and Proposals for New Directions in Research and Theory", en: *Current Sociology*, volumen 45, número 3. Londres: SAGE Publications, 1997. p. 100.

empleados (se suele citar como primero de estos estudios el de Vicky Been de 1993 reexaminando los informes GAO y UCC⁴⁵⁰) o bien negaban las evidencias de injusticia medioambiental⁴⁵¹. Ello provocó que, como señalan Szasz y Meuser, los estudios sobre justicia medioambiental surgiesen como champiñones en los últimos años, y los investigadores de un buen número de disciplinas diversas, incluyendo demografía, geografía, sociología, ciencia política, derecho, o historia, han efectuado cada uno sus propias aportaciones desde sus respectivas disciplinas académicas o científicas; pero este estímulo a la investigación ha tenido sus costes, pues la íntima interrelación entre el movimiento y las investigaciones ha motivado que la agenda política haya condicionado el horizonte y los objetivos de las investigaciones, determinando que ciertos tópicos hayan ocupado un puesto central mientras que otros no hayan obtenido la atención que se merecen.⁴⁵²

De esta manera, puede decirse que la medición de la justicia medioambiental, junto con la articulación de los medios jurídicos para hacerla efectiva, constituyen los dos campos de batalla del movimiento y representan, así, elementos esenciales de la construcción de un marco de justicia medioambiental.

Como han puesto de manifiesto Moreno y Cañada⁴⁵³, dado el carácter elusivo del concepto de la justicia medioambiental, se impone la necesidad de refinar instrumentos y técnicas de medida que, a modo de “*justiciómetros*”, permitan dar respuesta a las preguntas de ¿es la situación justa o injusta socio-medioambientalmente? ¿en qué medida? ¿qué grupo socio-espacial sale más perjudicado o beneficiado?. Estos “*justiciómetros*”, en definitiva, van a cuantificar cómo se reparten en el espacio, en el tiempo, entre sujetos y entre grupos sociales, las cargas y externalidades que colectivamente generamos y, de esta manera, plantean un reto formidable a la

⁴⁵⁰ BEEN, Vicky. "What's Fairness Got to Do With It? Environmental Equity and the Siting of Locally Undesirable Land Uses" en: *Cornell Law Review*, num. 78 (1993), pp. 1001-ss.

⁴⁵¹ ANDERTON, Douglas et. al. "Environmental Equity: The Demographics of Dumping", en: *Demography* (mayo 1994), num. 31, pp 229-ss

⁴⁵² SZASZ y MEUSER, op. cit., p. 111 y 113.

⁴⁵³ MORENO JIMÉNEZ, Antonio y CAÑADA TORRECILLA, Rosa. “Justicia ambiental y contaminación atmosférica por dióxido de azufre en Madrid: análisis espacio-temporal y valoración con sistemas de información geográfica”, en: *Boletín de la A.G.E.*, num. 44, septiembre de 2007. pp. 303 y 321.

investigación científica de cara a obtener la *contabilidad* más completa del output derivado de los procesos de transformación y en qué medida los mecanismos de regulación, control e innovación operan en un doble sentido: en el de la efectividad, disminuyendo los niveles globales de las externalidades medioambientales, y en el de la imparcialidad, evitando que los perjuicios o externalidades puedan ser discriminatorios atendiendo a criterios sociales o espaciales.

Desde esta perspectiva, a la hora de medir las injusticias medioambientales se traen a colación cuatro variables que, razonablemente, son las que determinan que para un supuesto concreto pueda establecerse un patrón de injusticia medioambiental.

Estas cuatro variables serían las siguientes:

1. El riesgo medioambiental. Se trata de determinar qué clase de actividades, instalaciones o elementos son susceptibles de generar un riesgo medioambiental;
2. El daño medioambiental es decir, la determinación de las consecuencias efectivas que los riesgos expuestos producen sobre las personas, sobre las propiedades o simplemente sobre los elementos que integran los bienes comunes de un determinado grupo o comunidad.
3. Las personas y grupos sociales afectados (aludidos gráficamente en la literatura sobre el tema como *grupos o colectivos socioespaciales*).
4. El territorio o marco geográfico dentro del cual se mide la justicia medioambiental.

En el presente apartado se van a estudiar las principales aportaciones que para cada uno de estos elementos se realizan desde los diversos campos de investigación y, de alguna manera, intentar una aproximación a los distintos métodos con los cuales se examinan las evidencias de discriminación medioambiental; al final del apartado, se hará una mención a la escueta actividad investigadora que en España se ha realizado en

materia de justicia medioambiental (parte de estas investigaciones ha sido citada en la parte final del capítulo anterior) con específica mención de la metodología utilizada y de los resultados alcanzados.

a) El riesgo ambiental y el daño medioambiental como elementos de la medición de la justicia medioambiental.

Un serio problema a la hora de formular cualquier alegato de justicia medioambiental es el referido a acreditar si una instalación industrial o un depósito de residuos (por citar los dos supuestos más reiterados en la historia de las campañas de justicia medioambiental) entrañan una agresión medioambiental objetivable.

Esta objetivación puede, según el análisis que se está realizando en el presente capítulo, efectuarse desde dos marcos diversos: el del medioambientalismo tradicional y el de la justicia medioambiental.

Desde el marco del medioambientalismo tradicional, la formulación de valoraciones puramente medioambientales siempre ha sido problemática, bajo la consideración del medio ambiente como bien inmaterial (o postmaterial, según la formulación de Inglehart); bajo esta perspectiva, el medio ambiente se vincularía a una subjetividad directamente relacionada a su consideración dentro de una escala individual o colectiva de prioridades. Dicho de otro modo: desde un marco estrictamente medioambiental no existe un consenso social a la hora de situar la protección del medio ambiente en relación a otros bienes colectivos como el desarrollo de los sectores productivos de una economía nacional, la creación o pérdida de puestos de trabajo, el desarrollo urbano, la dotación de infraestructuras colectivas de mejora de la calidad de vida,.... Esta perspectiva dibuja a las organizaciones medioambientales en posiciones opuestas al desarrollo económico y perjudiciales para los intereses de una sociedad y genera un conflicto que, en ocasiones, se formula bajo premisas engañosas o que inducen a la

confusión⁴⁵⁴. La fundación por parte de Ted Nordhaus y Michael Shellenberger en el año 2003, del *Breakthrough Institute* responde a esta preocupación: se trata de cambiar la percepción con que la ciudadanía percibe los esfuerzos para la protección medioambiental. La publicación, en 2004, de la obra *The Death of Environmentalism (La muerte del medioambientalismo)* por Nordhaus y Sellenberg marca el camino de los futuros desarrollos del movimiento y se acerca al conflicto radical que está en el origen del medioambientalismo de nuevo cuño; en esta obra señalan que la lucha contra la lluvia ácida o el smog ya no son válidas para afrontar cuestiones como el calentamiento global o la desigualdad climática, entendiendo que el tiempo de las viejas políticas se ha terminado, y abogan por una confluencia de las organizaciones medioambientales, las de los derechos civiles, las defensoras de los derechos reproductivos de la mujer, de la universalidad de la asistencia sanitaria,formulando objetivos amplios y siendo capaces de articular una agenda política común⁴⁵⁵.

Conforme a estas ideas, desde un marco de justicia medioambiental la exposición y la valoración del riesgo ambiental sería distinta y, en este punto, sí es posible encontrar consensos sociales amplios. La justicia medioambiental ha nacido bajo el llamado nuevo paradigma medioambiental que defiende que medio ambiente es el medio en el

⁴⁵⁴ La superación de esta dicotomía lleva a la formulación de la idea de *sostenibilidad* como paradigma bajo el que comprender que el mantenimiento de la vida humana a largo plazo exige la protección de los ecosistemas naturales a corto plazo. A veces se usa, sin embargo, el concepto de sostenibilidad para justificar derogaciones singulares de ciertos regímenes de protección medioambiental. Así, en la Ley 2/2013, de 29 de mayo (BOE del 30), de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas se lee: *El reto que hoy debe encarar nuestra legislación de costas es conseguir un equilibrio entre un alto nivel de protección y una actividad respetuosa con el medio. El desarrollo sostenible se alimenta de la relación recíproca entre la actividad económica y la calidad ambiental. Un litoral que se mantenga bien conservado contribuye al desarrollo económico y los beneficios de este redundan, a su vez, en la mejora medioambiental. No se trata de una disyuntiva que nos obligue a emprender una dirección y abandonar la otra, sino todo lo contrario, el camino es único. Para transitarlo con éxito, nuestro marco normativo debe ser revisado*” (Exposición de Motivos, I). “*El nuevo marco normativo pretende dotar a las relaciones jurídicas que se dan en el litoral de una mayor seguridad jurídica. Su ausencia ha generado problemas que van más allá de los estrictamente jurídicos, y que han provocado desconfianza y desconcierto. Hasta el punto de que un informe del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009, el conocido informe Auken, insta a las autoridades españolas «a que revisen urgentemente y, en su caso modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquéllos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero...».* Estos derechos deben ser contemplados por la Ley de Costas, ignorarlos es tanto como desconocer la realidad preexistente que la propia ley debe regular.” (Exposición de Motivos, III)

⁴⁵⁵ NORDHAUS, Ted y SHELLENBERGER, Michael. *Breakthrough: From the Death of Environmentalism to the Politics of Possibility*. New York: Houghton Mifflin, 2007. pp. 4-5.

que las personas viven, trabajan, desarrollan las actividades de ocio, asisten a la escuela,.... Este paradigma, que relaciona estrechamente el medio ambiente con la protección de la salud y de la integridad física y psíquica de las personas, es susceptible de generar consensos sociales amplios y sirve para la configuración de redes de defensa medioambiental de base social ancha y ajena a los devaneos elitistas que se le achacan al medioambientalismo tradicional⁴⁵⁶. El nuevo paradigma medioambiental sustituye la atribución de un *valor intrínseco* al medio natural por su *valor instrumental* (de ahí que se afirme su carácter antropocéntrico) y, por ello, expone la protección al medio ambiente como una cuestión que atañe, *prima facie*, a la protección de la salud de las personas. Consecuentemente, es esencial para esta perspectiva una adecuada racionalización de la idea de riesgo ambiental, que se convierte en concepto nuclear de su argumentario.

Bajo esta perspectiva, un primer elemento de cualquier reclamación de justicia medioambiental es la acreditación de que cierta instalación o actividad entraña un riesgo para la salud de las personas que residen en su entorno. Básicamente, como señalan Faber y Krieg⁴⁵⁷ caben dos aproximaciones a los supuestos del impacto ambiental contemplado desde la perspectiva de los riesgos:

- Una aproximación que identifica y documenta los efectos de los riesgos sobre la salud humana. Es el llamado *Human Health Impact Analysis* (HHIA) utilizado en la medicina y ámbitos próximos (epidemiología, toxicología,...) en el que el impacto se basa en la probabilidad estadística de asociar riesgo y consecuencias en la salud. La *International Association for Impact Assessment* lo define como “*el proceso de identificar las consecuencias futuras de las acciones actuales propuestas*” y entraña cuatro valores básicos (que, como se verá, guardan una estrecha similitud con los valores que se postulan de la justicia medioambiental): democracia que garantice una participación transparente en el proceso, equidad

⁴⁵⁶ Desde esta perspectiva, el proceso de formulación de este nuevo paradigma medioambiental tiene dos desarrollos básicos diferenciables por su argumento: el rechazo de plano a las industrias contaminantes (movimiento NIMBY) y el rechazo a la sobrecarga ambiental discriminatoria (justicia medioambiental).

⁴⁵⁷ KRIEG, Eric J. y FABER, Daniel R. “Not so black and white: environmental justice and cumulative impact assessments”, en: *Environmental Impact Assessment Review*. Num. 24. 2004. pp 667-694.

que garantice una distribución justa del impacto previsto, desarrollo sostenible que pone el énfasis en las consecuencias a corto, medio y largo plazo, y uso ético de las evidencias, que impone un análisis riguroso de todas ellas⁴⁵⁸.

Conforme a este método de análisis, para demostrar empíricamente que ciertos riesgos medioambientales causan reducciones evaluables sobre la salud humana se requiere la concurrencia de tres criterios: (1) que el riesgo es anterior al impacto sobre la salud; (2) que el impacto no es resultado de otras causas; y (3) que el impacto es lo bastante frecuente como para garantizar la asociación y significación estadísticas. El problema es que la clase de información que se maneja a la hora de realizar estos análisis de impacto entraña enormes dificultades a la hora de construir una relación causal entre los indicadores medioambientales y los indicadores de salud. Steinmann ha señalado como principales dificultades de este método la identificación de causas múltiples, efectos múltiples, efectos interactivos, resultados individuales y la concurrencia de desfases temporales⁴⁵⁹; a su juicio, tras el estudio de 42 declaraciones de impacto medioambiental, se observa que en las mismas rara vez se analizan los impactos sobre la salud y, cuando así se hace, se limitan al estudio del potencial carcinogénico de una sola sustancia sobre una única generación, omitiendo aspectos como los riesgos acumulativos o los efectos intergeneracionales.

Y es que se ha observado que cuando se estudian las relaciones entre exposición al riesgo, proximidad y efectos sobre la salud hay que considerar que la distribución de los estados de salud entre los diversos grupos de población está en función de, al menos, tres factores: la exposición a riesgos sobre la salud, la susceptibilidad biológica y el acceso a los servicios y recursos del sistema de salud, ninguno de los cuales está igualmente distribuido entre los diferentes

⁴⁵⁸ FEWTRELL, Lorna et al. "Health Impact Assessment for Sustainable Water Management: the Lay of the Land", en FEWTRELL, Lorna y KAY, David (edits) *Human Impact Assessment*. Londres: IWA Publishing, 2008. pp. 16-17.

⁴⁵⁹ STEINEMANN, A. "Rethinking Human Health Impact Assessment", en: *Environmental Impact Assessment Review*. 2000; número 20: pp. 627-645. Disponible online en <<http://www.precaution.org/lib/06/rethinking_human_health_assessment.001201.pdf>>. Última consulta: 12 mayo de 2013.

grupos demográficos⁴⁶⁰, de ahí que diversos grupos expuestos a una misma proximidad al riesgo medioambiental pueden estar soportando diferentes cargas sobre la salud y padeciendo diferentes consecuencias⁴⁶¹.

- Una segunda aproximación se centra en definir y evaluar los riesgos *potenciales*; Fjeld, Eisenberg y Compton definen la evaluación del riesgo medioambiental como el proceso de hacer una estimación cuantitativa de los riesgos para la salud humana que derivan de la potencial emisión de contaminantes en el medio ambiente. Distinguen estos autores entre una evaluación del riesgo y la gestión del mismo: evaluación del riesgo es la utilización de bases fácticas para definir los efectos sobre la salud derivados de la exposición de las personas y poblaciones a situaciones o materiales peligrosos; la gestión del riesgo es el proceso de sopesar alternativas políticas y seleccionar las más apropiadas, integrando los resultados con los condicionamientos políticos, económicos y sociales implicados⁴⁶².

El análisis de las *potential health threats* es característico de las ciencias sociales y se basa en la evaluación del riesgo y en el análisis coste-beneficio. Desde la perspectiva de la justicia medioambiental es el método más utilizado para evaluar los peligros que se derivan de ciertas actividades o instalaciones: en lugar de acudir a la información sanitaria o toxicológica, gran parte de la literatura actual sobre justicia medioambiental está basada en comparaciones sobre exposición al riesgo de diferentes grupos de población, describiendo patrones de desigual exposición a riesgos ambientales, pero sin hacer un esfuerzo por probar los efectos sobre la salud (impactos biológicos o

⁴⁶⁰ MORELLO-FROSCH, Rachel, PASTOR, Manuel y SADD, James. "Integrating Environmental Justice and the Precautionary Principle in Research and Policy Making: The Case of Ambient Air Toxics Exposures and Health Risks among Schoolchildren in Los Angeles", en: *Annals of the The American Academy of Political and Social Science*. Philadelphia: AAPSS, 2002. pp. 47-68.

⁴⁶¹ DOWNEY, Liam. 2005. "Assessing Environmental Inequality: How the Conclusions We Draw Vary According To the Definitions We Employ," en: *Sociological Spectrum*. Vol. 25(3), 2005. pp.. 349-369.

⁴⁶² FJELD, Robert A., EISENBERG, Norman A. y COMPTON, Keith L. *Quantitative Environmental Risk Analysis for Human Health*. Hoboken (New Jersey): Wiley & sons, 2007. p.3

toxicológicos), lo que supone uno de los puntos débiles de la mayor parte de investigaciones sobre el tema.

Esta metodología fue la utilizada por el informe GAO de 1983, que se centró en analizar la población afectada por las grandes instalaciones de depósitos externos de residuos (esto es, los que no forman parte ni son contiguos a una instalación industrial) de la Región IV (sudeste de los Estados Unidos) y referidos exclusivamente a residuos calificados como peligrosos. Misma metodología que también utilizó el informe UCC de 1987, que examina 415 instalaciones de residuos peligrosos (obtenidas del registro HWDMS de la EPA: Hazardous Waste Data Management System) distribuidas por todo el país.

Estos dos estudios marcaron la metodología que, durante la década de 1990, va a seguir la literatura sobre justicia medioambiental, con una abrumadora mayoría de estudios centrados en las afecciones geográficas y demográficas de las instalaciones comerciales de residuos peligrosos, es decir, las incluidas por la agencia medioambiental (EPA) en la categoría de TSDFs (*Treatment, Storage and Disposal Facilities*).

En definitiva, a la hora de determinar la existencia de una injusticia medioambiental desde la perspectiva del riesgo, siguiendo a Downey pueden diferenciarse dos clases de disparidades⁴⁶³:

- Los *impactos dispares sobre la salud*, que se dan cuando los efectos negativos derivados de la exposición de riesgos medioambientales están desigualmente distribuidos entre los diferentes grupos sociales. Desde esta perspectiva, los contaminantes medioambientales pueden afectar a las personas individuales sobre su salud física o sobre su salud mental, ya que

⁴⁶³ DOWNEY, Liam. "Assessing Environmental Inequality: How the Conclusions We Draw Vary According to the Definitions We Employ", en: *Sociological Spectrum*, volumen 25, num.3. 2005. pp 351-353.

ésta última puede verse afectada por la percepción individual del riesgo y por el deseo frustrado de cambiar de zona residencial⁴⁶⁴. No obstante, un desarrollo ulterior de esta idea puede hallarse en la formulación del concepto de *impactos sociales dispares*, que sostiene una consideración adicional en cuanto que los riesgos medioambientales convierten un vecindario en zona indeseable para residir, devalúan los valores inmobiliarios y limitan ciertas actividades comerciales⁴⁶⁵.

- Los *impactos dispares en la exposición*, que se dan cuando los miembros de un específico grupo social o de población están más altamente expuestos a determinados elementos contaminantes de lo que cabría esperar si los miembros de tales grupos sociales estuviesen distribuidos aleatoriamente en el espacio residencial de un área determinada; dicho de otro modo, existe disparidad de exposición cuando los datos de proximidad residencial a las fuentes de riesgo medioambiental están desigualmente distribuidos entre los diversos grupos de población de un espacio geográfico determinado. Al igual que con los impactos sobre la salud, actualmente los impactos dispares de exposición tienen un desarrollo ulterior en el concepto de *reparto dispar de beneficios y cargas medioambientales*, analizando la proximidad no sólo a las instalaciones de efecto contaminante, sino también el acceso a las instalaciones y actividades que se estiman generalmente beneficiosas para la salud y la calidad de vida (recursos sanitarios, recursos de ocio y naturaleza,...)⁴⁶⁶

Como explica Tesh, los científicos rara vez pueden encontrar algo más que un liviano vínculo entre contaminación y enfermedad, y a ello coadyuvan diversas razones:

⁴⁶⁴ ROSS, Catherine, REYNOLDS, John y GEIS, Karlyn. "The Contingent Meaning of Neighborhood Stability for Residents: Psychological Well-Being", en: *American Sociological Review*; volumen 65, num. 4. 2000. pp.581-597

⁴⁶⁵ LIU Feng. *Environmental Justice Analysis: Theories, Methods, and Practice*. Boca Raton (Florida): Lewis Publishers; 2001, pp. 41-45.

⁴⁶⁶ DOWNEY, Liam. *Master's Thesis Implications of the Environmental Justice Movement for Environmental Education*. School of Natural Resources and Environment, University of Michigan; Ann Arbor: 1994.

las poblaciones expuestas son, generalmente, muy pequeñas, la información sobre los niveles de exposición es débil e insegura, el periodo de latencia de enfermedades como el cáncer suele ser largo, y la posibilidad de factores distorsionadores es alta. Las condiciones son muy distintas a las existentes en laboratorio (población animal muy controlada y sometida a dosis altas de exposición) y por ello la incapacidad de formular resultados concluyentes es patente⁴⁶⁷. Ello explica que, en la práctica, el análisis de riesgos se haya convertido en una cuestión de análisis de distancias; los grupos y organizaciones que se identifican con la justicia medioambiental sostienen que basta con acreditar que ciertos grupos sociales padecen una situación de proximidad mayor a instalaciones contaminantes para que, a su juicio, quede acreditada una injusticia medioambiental, aun cuando los trabajos científicos no establezcan una prueba irrefutable de la relación causa efecto que pueda existir entre estas situaciones y los impactos sobre la salud referidos a cierta clase de enfermedades, juzgándose por aquéllos que traer a colación estas limitaciones no es más que un subterfugio o una estrategia dilatoria para no abordar frontalmente el problema de la justicia medioambiental⁴⁶⁸.

Desde este punto de vista, los estudios realizados sobre justicia medioambiental adoptan una serie de indicadores o de informaciones referidas a las actividades contaminantes de los que podemos destacar los siguientes:

- El *Toxic Release Inventory (TRI)*, que fue establecido por la administración medioambiental tras un escape de isocianato de metilo en una planta química en West Virginia (un accidente gemelo al de Bhopal, en India, también en 1984), provocando una necesidad de conocimiento sobre el uso y emisión de ciertos agentes químicos peligrosos, dando lugar a la aprobación de la *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act (EPCRA)* en 1986, cuyo propósito principal es dar información pública de la emisiones tóxicas que se pueden producir en cada área territorial; consecuentemente, impone a

⁴⁶⁷ TESH, Sylvia. *Uncertain Hazards: Environmental Activists and Scientific Proof*. Ithaca (New York): Cornell University Press; 2000. pp. 24-40.

⁴⁶⁸ LIU Feng, *op. cit.*, p. 10.

cada Estado la obligación de recopilar anualmente esta información que es de acceso público a través de un inventario (TRI) que, actualmente, es accesible además a través de internet. La norma fue reformada en el año 1990, para dar entrada a las actividades relativas a los residuos sólidos y a las medidas de corrección adoptadas.

El TRI cubre un total de 593 sustancias químicas agrupadas en 30 categorías y correspondientes a industrias susceptibles de emitir tales sustancias. El código de clasificación inicialmente utilizado fue un código de cuatro dígitos referido a la clasificación industrial estándar (SIC); sin embargo, desde 2006 se utiliza un código específico de seis dígitos (código NAICS) desarrollado por la Oficina Estatal del Censo. La variedad de sustancias incluidas en el TRI permite asimismo una gran variedad de estudios que, además, tienen ámbito nacional.

Entre estos estudios, destacan el realizado por Perlin en 1995⁴⁶⁹, usando datos del TRI de 1990, el estudio de 1997 de Ringquist⁴⁷⁰ y el de Faber y Krieg de 2001⁴⁷¹, entre otros muchos. En general, los estudios con base TRI son muy utilizados en el análisis de proximidad referido a dioxinas, mercurio y a la persistencia bioacumulativa de sustancias tóxicas. Su utilidad es, además, alta cuando se quiere comprobar la evolución de la protección medioambiental en una zona dada, ya que permite trazar un cuadro evolutivo de cómo la presencia de estas sustancias varía en el tiempo.

- Instalaciones TSDf (*Tratamiento, Almacenamiento y Eliminación de Residuos Peligrosos: Treatment, Storage, and Disposal Facility of Hazardous Waste*), instalaciones todas ellas reguladas en la *Resource*

⁴⁶⁹ PERLIN, S. A. et al. "Distribution of industrial air emissions by income and race in the United States: An approach using the toxic release inventory", en: *Environmental Science and Technology*, volumen 29, número 1, 1995. pp.69–80.

⁴⁷⁰ RINGQUIST, Evan J. "Equity and the Distribution of Environmental Risk: The Case of TRI Facilities," en: *Social Science Quarterly*, volumen 78, núm.. 4, 1997, pp. 811–29.

⁴⁷¹ FABER Daniel, y KRIEG, Eric .J. *Unequal exposure to ecological hazards: environmental injustices in the commonwealth of Massachusetts. A report by the philanthropy and environmental justice research project at Northeastern University*. Northeastern University: Boston, 2001.

Conservation and Recovery Act (RCRA) de 1976, norma que atribuye a la EPA las facultades de control del íntegro proceso de gestión de residuos (el llamado principio “*cradle to grave*” contenido en la sección C de la norma). Estudios tan importantes como el de la UCC de 1987⁴⁷², el estudio del SADRI de 1994⁴⁷³ o el de Vicky Been de 1997, todos ellos ya referenciados con anterioridad en este capítulo, utilizan el censo de instalaciones comerciales de tratamiento, almacenamiento o eliminación de residuos, ya que permiten trazar con exactitud distancias desde los focos de contaminación a los núcleos de población afectados, de manera que es lógico que resulte uno de los indicadores favoritos a la hora de dibujar casos de injusticia medioambiental.

- Otro importante indicador de riesgo son los llamados *sitios superfund*, con los conocidos estudios de Anderton⁴⁷⁴, de Hird⁴⁷⁵ y de Stretesky⁴⁷⁶. Procede este concepto de la Ley de Responsabilidad, Compensación y Recuperación Ambiental (*Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act*, *CERCLA* por sus siglas en inglés), popularmente llamada Ley Superfund, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en 1980 y cuyas finalidades son las de identificar, investigar, y restaurar lugares que contengan residuos peligrosos provenientes de o abandonados por plantas industriales manufactureras, industrias químicas, vertederos o basureros públicos. Superfund provee fondos públicos destinados a la mejora y restauración de los lugares que contienen estos desperdicios peligrosos, y la actuación del fondo *superfund* es subsidiaria, ya que los fondos son

⁴⁷² United Church Of Christ Commission For Racial Justice. *Toxic Wastes And Race In The United States* UCC, 1987.

⁴⁷³ ANDERTON, Douglas et. al. "Environmental Equity: The Demographics of Dumping", en: *Demography* (mayo 1994), num. 31, pp 229-ss

⁴⁷⁴ ANDERTON, Douglas, OAKES, J. M. y EGAN, K. L. "Environmental equity in Superfund: demographics of the discovery and prioritization of abandoned toxic sites", en: *Evaluation Review*, volumen 21, número1. 1997. pp 3–26.

⁴⁷⁵ HIRD, John A. "Environmental policy and equity: The case of Superfund", en: *Journal of Policy Analysis and Management*, volumen 12, número 2. 1993. pp 323–343.

⁴⁷⁶ STRETESKY, Paul y HOGAN, Michael. "Environmental justice: An analysis of superfund sites in Florida", en: *Social Problems*. Volumen 45, número 2. 1998. pp 268–287.

utilizados cuando no se puede determinar la persona o empresa responsable de la contaminación en el área identificada por la Oficina de Recuperación e Innovación Tecnológica (*Office of Superfund Remediation and Technology Innovation - OSRTI*) perteneciente a la EPA. También se activa el fondo cuando la persona o empresa responsable es insolvente y se encuentra imposibilitada de sufragar los trabajos de limpiar, mejorar o restaurar el área afectada. El área afectada por los residuos peligrosos o por los restos contaminantes es conocido como "*Superfund site*", y debe ser convenientemente identificada por el programa de restauración, conteniendo además las acciones de protección del entorno y de la comunidad afectada.

- Se han utilizado otros indicadores con menor frecuencia, como es el caso de los accidentes químicos⁴⁷⁷, las emisiones contaminantes en la atmósfera⁴⁷⁸, o los vertederos incontrolados de residuos⁴⁷⁹, por citar sólo algunos de los más relevantes.

El problema de los estudios referenciados en los apartados anteriores es que, en general, se limitan a un análisis de determinada clase de actividad o instalación (*riesgo*) en su incidencia (*proximidad*) sobre determinados grupos desfavorecidos (minorías o rentas bajas: *población de riesgo*). Los resultados en esta clase de análisis son pobres y carecen de fuerza concluyente: como ha señalado Bowen⁴⁸⁰, existen pocas dudas de que la exposición a ciertos contaminantes puede afectar a la salud humana, sin embargo es necesario precisar qué cantidades son suficientes, o qué periodos de exposición son necesarios, para producir daños sobre la salud. Por ello, los estudios científicos sobre el particular, al no poder afrontar con rigor elementos tales como los patrones de

⁴⁷⁷ DEREZINSKI, Daniel D, LACY, Michael G y STRETESKY, Paul B. "Chemical Accidents in the United States, 1990–1996", EN: *Social Science Quarterly*, número 84. 2003. pp 122–143.

⁴⁷⁸ CUTTER, Susan y SOLECKI, William. "Setting Environmental Justice in Space and Place: Acute and Chronic Airborne Toxic Releases in the Southeastern United States", en: *Urban Geography*, volumen 17. 1996. pp 380–399

⁴⁷⁹ PULIDO, Laura. "Rethinking Environmental Racism: White Privilege and Urban Development in Southern California. *Annals of the Association of American Geographers*", en: BAUDER, Harald y ENGEL-DiMAURO, Salvatore (editores). *Critical Geographies: A collection of readings*. Kelowna (Canada): Praxis, 2008. pp. 548-550.

⁴⁸⁰ BOWEN, William. "An analytical review of environmental justice research: what do we really know", en: *Environmental management*, volumen 29, número 1. 2002. pp 12-13..

movilidad espacial, los factores históricos o sociales o la estabilización de las dosis de exposición (reproduciendo condiciones de laboratorio), reconducen el tema a resultados pobres y sin la fuerza probatoria suficiente como para apoyar demandas o acciones legales ante los tribunales. Por ello, este autor propone cuatro exigencias metodológicas en las investigaciones sobre justicia medioambiental: primero, que los datos deben corresponder operativamente con exactitud al objeto de la investigación; segundo, que los datos deben contener niveles mínimos de errores de medición; tercero, que los datos deben ajustarse a los parámetros de la investigación; y cuarto, que debe promoverse una comunicación abierta de datos primarios por los investigadores, reduciendo la dependencia de fuentes secundarias que no van a resistir un escrutinio científico. En su análisis de 42 investigaciones sobre justicia medioambiental desarrolladas durante tres décadas, sólo 12 las califica con una calidad media-alta, en cambio sitúa en la categoría de calidad pobre investigaciones tan relevantes para el movimiento de la justicia medioambiental como el informe GAO de 1983, el informe Bullard sobre Houston (1983), el de la *United Church of Christ* de 1987 (aunque éste tiene ciertos méritos, como por ejemplo su vocación nacional) o, ya en la década de los años 90, los informes de Lavalley y Coyle (1992) o de Burke (1993), todos ellos ya estudiados en el capítulo anterior, ya que a su juicio la mayor parte del material utilizado en estos estudios es episódico o anecdótico y sirve más para formular descripciones cualitativas que para establecer relaciones estables entre las variables estudiadas. No obstante, lo destacable de las conclusiones de Bowen es que mientras que los estudios de calidad baja acreditan la relación entre las fuentes contaminantes y los grupos minoritarios o de rentas bajas, en cambio los estudios con una mayor calidad no muestran una relación estadística consistente y significativa a nivel nacional que manifieste patrones de discriminación racial o étnica, mientras que la única conclusión patente que se deduce de estos estudios es que, a nivel nacional, los residuos peligrosos se ubican en vecindarios con mayoría de familias de raza blanca de clase trabajadora con empleos industriales y rentas inferiores a la media nacional. No obstante, estos mismos estudios muestran que a nivel subnacional, cuando se examina la región IV y, en especial, el estado de Florida, existe una inequívoca correlación entre vecindarios con población negra mayoritaria y la ubicación de instalaciones con riesgo ambiental.

En la actualidad, por ello, se están abriendo nuevas vías de investigación que puedan colmar el actual vacío informativo que existe en la materia y a la espera de que la información epidemiológica pueda aportar datos que permitan desplazar el monopolio actual de los estudios de distancia. Bowen sugiere que el *National Institute of Health* y el *Center for Disease Control* adopten un papel más activo promoviendo la investigación empírica en el campo de la información epidemiológica orientada específicamente a los grupos minoritarios y a las comunidades de baja renta.

Entre estas nuevas direcciones de investigación se defiende la utilización de indicadores compuestos para medir el riesgo medioambiental acumulativo. Esta es la vía que defienden Faber y Krieg⁴⁸¹ como forma de superar las deficiencias apuntadas. En su estudio del año 2003 sobre la exposición a riesgos medioambientales en el estado de Massachusetts⁴⁸² utilizan un indicador multifactorial del riesgo medioambiental en el que se combinan un total de 16 variables: vertederos generales de residuos, vertederos específicos de residuos, sitios *superfund*, plantas energéticas de gran volumen y de pequeño volumen, plantas de producción energética en proyecto, instalaciones industriales TURA, incineradoras municipales, instalaciones de reciclaje, vertederos de cenizas industriales, depósitos de material de demolición, vertederos ilegales, depósitos de fango, almacenamiento de neumáticos, vertederos municipales de residuos sólidos y estaciones de transferencia de basuras.

La utilización de mediciones acumulativas permite profundizar la comprensión de las injusticias medioambientales. Este modo de medición arroja una nueva conclusión: las injusticias medioambientales aparecen sistemáticamente en todas las comunidades, de manera que conforme se incrementa en una comunidad la población no blanca o la de bajos ingresos, los riesgos medioambientales acumulados también crecen. En conclusión: la estricta división entre comunidades de JM y las que no lo son es

⁴⁸¹ KRIEG, Eric J. y FABER, Daniel R. "Not so black and white: environmental justice and cumulative impact assessments", en: *Environmental Impact Assessment Review*. Num. 24. 2004. p. 669.

⁴⁸² FABER, Daniel R. y KRIEG, Eric J. "Unequal exposure to ecological hazards: environmental injustices in the commonwealth of Massachusetts", en: *Environ Health Perspectives*, volumen 1, número 2. 2003. pp 277-288.

problemática y crea importantes dificultades a los actores políticos, sociales e institucionales⁴⁸³.

El problema que siempre subsiste, en definitiva, es que las limitaciones tanto de la información disponible como de las condiciones en que se realizan los estudios no permiten ofrecer resultados concluyentes, de manera que encontrar el punto de equilibrio entre la exposición a los riesgos ambientales y los efectos sobre la salud será, siempre, cuestionable, no obstante constituir una oportunidad de apertura de caminos futuros a la investigación en materia de justicia medioambiental.

b) La determinación del elemento subjetivo en las investigaciones sobre la justicia medioambiental: las personas y los grupos afectados.

El elemento subjetivo de la justicia medioambiental ya ha sido tratado ampliamente en capítulos anteriores de esta tesis, así como en el presente capítulo, al abordar dentro de la agenda medioambiental la disyuntiva entre capacidad económica y raza a la hora de definir los llamados colectivos de justicia medioambiental. No es preciso, por ello, repetir argumentos; baste, a estos efectos, ensayar una evolución en los estudios de justicia medioambiental, que permitiría diferenciar cuatro etapas:

- Unos primeros estudios, centrados en las cargas medioambientales soportadas por la población de raza negra de los Estados Unidos y Canadá (son los tiempos de los primeros informes de Bullard, GAO y UCC, en la década de los años 80).
- Una primera ampliación de la base subjetiva, representada básicamente por otros colectivos minoritarios de caracterización étnica (indios nativos americanos, poblaciones indígenas, gitanos de la Europa oriental,...)

⁴⁸³ BRYANT, Bunyan. 1995. "Issues and Potential Policies and Solutions for Environmental Justice: An Overview", en: BUNYAN, Bryant (ed.) *Environmental Justice: Issues, Policies, and Solutions*. Washington, DC: Earth Island Press, 1995. pp 1-7.

- Incorporación de criterios socioeconómicos a las investigaciones de la población que desproporcionadamente soporta una carga medioambiental: se introducen así, en los estudios, los conceptos de familias de baja renta, trabajadores industriales, personas en situación de desempleo,....
- Incorporación de nuevos colectivos tradicionalmente caracterizados como vulnerables: niños, ancianos, mujeres.

La determinación de la población afectada constituye, indudablemente, uno de los puntos de menor dificultad metodológica, sobre todo si se tiene en cuenta que en los datos censales de los Estados Unidos la raza constituye un factor permanentemente tenido en consideración, y, desde luego, la fuente primaria de datos poblacionales para los estudios de justicia medioambiental es la oficina federal del censo. Desde el punto de vista de la raza, la Oficina del Censo de los Estados Unidos distingue cinco grupos raciales, definidos del modo siguiente:

- **Blanco:** persona cuyo origen es alguno de los pueblos de Europa, Oriente medio o el Norte de África.
- **Negro o Afroamericano:** persona que tiene sus orígenes en alguno de los grupos raciales negros de África.
- **Indio americano o nativo de Alaska:** personas que tiene sus orígenes en alguno de los pueblos originarios de norte, centro o sudamérica y que mantiene una vinculación tribal o comunitaria en origen.
- **Asiático:** persona cuyos orígenes están en alguno de los pueblos de extremo oriente o sudeste asiático, subcontinente indio, incluyendo amboya, China, India, Japón, Corea, Malasia, Pakistán, Filipinas, Tailandia y Vietnam.

- **Nativos hawaianos o isleños del Pacífico:** persona que tiene sus orígenes en alguno de los pueblos de Hawaii, Guam, Samoa u otras islas del océano Pacífico⁴⁸⁴.

Respecto al segundo elemento de la caracterización poblacional de la justicia medioambiental, esto es, la renta familiar o personal, es un factor que, igualmente, es objeto de definición y estandarización por la oficina del censo y que representa, igualmente, la fuente primaria de información.

Conforme a la oficina censal, para el año 2012 el umbral de pobreza se situaba entre una horquilla de 11.945 dólares (para familia de una sola persona menor de 65 años) y 44.387 dólares (para familias con más de 8 componentes), teniendo en cuenta que tales umbrales son comunes a todos los estados y que se calculan sobre los ingresos antes de impuestos y sin compatibilizar los beneficios que no son en metálico.

Por ello, a la hora de afrontar un análisis de justicia medioambiental, la contabilidad del universo subjetivo no representa en sí misma un problema; las dificultades derivan de otros factores. A los estudios que ponen de manifiesto la existencia de grupos sociales especialmente expuestos a riesgos medioambientales (básicamente, minorías étnicas y familias de baja renta) se les suele achacar la falta de atención a los fenómenos de movilidad residencial, y a la falta de datos sobre el particular se debe que los investigadores renuncien a formular hipótesis sobre patrones racial o socioeconómicamente diferenciados de movilidad domiciliaria. Como ha señalado Crowder⁴⁸⁵, existen multitud de estudios que acreditan que las familias blancas viven más lejos de las fuentes de riesgo medioambiental que las familias pertenecientes a

⁴⁸⁴ Ver << <http://www.census.gov/population/race/about/>>>. Al respecto, dos observaciones merecen destacarse: primero, que de acuerdo con los vigentes parámetros del censo, los hispanos no figuran como grupo propio, sino que aparecen subsumidos en el grupo de indios americanos; segundo, que conforme a los parámetros utilizados, una persona puede figurar en más de un grupo racial.

⁴⁸⁵ CROWDER, Kyle. *Inter-Neighborhood Migration, Race, and Environmental Hazards: Modeling Micro-level Processes of Environmental Inequality*. Working paper for the Institute of Behavioral Science. Boulder: University of Colorado, 2008. Disponible online en <<<http://www.colorado.edu/ibs/pubs/pop/pop2008-0002.pdf>>>; última consulta 10 de mayo de 2013.

grupos minoritarios; en cambio, sólo un estudio⁴⁸⁶ ha encontrado evidencia de desproporcionado flujo de población blanca saliendo de vecindarios con riesgo medioambiental alto y ningún estudio ha observado que estos vecindarios reciban desproporcionadamente flujos de residentes correspondientes a grupos minoritarios. En definitiva, esta falta de información y análisis de los factores dinámicos hace que, eventualmente y en un contexto de alta movilidad, la decisión inicial de instalar una fuente contaminante en una determinada área residencial resulte de escasa importancia, pues es la movilidad centrífuga de la población blanca y con capacidad económica, y la centrípeta de los grupos minoritarios y de baja renta, la que puede determinar una situación de inequidad en el reparto de las cargas medioambientales⁴⁸⁷ (aunque dicho argumento difícilmente sea aplicable a los supuestos en los cuales se trate no de cargas, sino de beneficios medioambientales).

Así, en la literatura de la concentración de riesgos ambientales sobre los grupos minoritarios se manejan tres tesis diferentes:

- La “*racial income inequality*”, defendida por Downey⁴⁸⁸ y Anderton⁴⁸⁹, según la cual las diferencias raciales en la movilidad residencial en vecindarios con riesgos medioambientales simplemente reflejan las diferencias socioeconómicas de cada grupo; específicamente, al ser relativamente bajos los valores inmobiliarios de estos vecindarios, se convierten en lugares atractivos para grupos de baja renta entre los cuales la población no blanca está sobrerrepresentada.
- Frente a ella, la “*residential discrimination thesis*” defiende que las inequidades son resultado de procesos de discriminación realizados

⁴⁸⁶ SHAIKH, Sabina y LOOMIS, J. “An Investigation into the Presence and Causes of Environmental Inequity in Denver, Colorado”, en: *Social Science Journal*, número 36. 1999. pp. 77-92.

⁴⁸⁷ BROOKS, Nancy y RAJIV Sethi. “The Distribution of Pollution: Community Characteristics and Exposure to Air Toxins”, en: *Journal of Environmental Economics and Management*. número 32. 1997. pp 233-250

⁴⁸⁸ DOWNEY, Liam. “The Unintended Significance of Race: Environmental Racial Inequality in Detroit.”, en: *Social Forces*, número 83. 2005. pp 971-1007.

⁴⁸⁹ OAKES, John Michael, ANDERTON, Douglas L. y ANDERSON, Andy B. “A Longitudinal Analysis of Environmental Equity in Communities with Hazardous Waste Facilities”, en: *Social Science Research*, número 25. 1996. pp 125-148

principalmente desde las instituciones públicas (especialmente los gobiernos locales)⁴⁹⁰, los agentes inmobiliarios⁴⁹¹ y las instituciones financieras responsables de los préstamos hipotecarios⁴⁹².

Las implicaciones de una u otra teorías están estrechamente relacionadas con el éxito de las políticas sociales, pues desde la perspectiva de las desigualdades socioeconómicas las diferencias en las cargas medioambientales se difuminarán en cuanto los programas sociales introduzcan mejoras en los niveles de renta y de educación; por el contrario, desde la teoría de la desigualdad racial las cargas medioambientales seguirán siendo discriminatorias por más que varíen los indicadores socioeconómicos de un vecindario. En esta segunda perspectiva, Logan y Alba distinguen entre una estratificación débil, según la cual las familias blancas con ligeras mejoras en sus ingresos y las familias no blancas con muy fuertes mejoras tiene capacidad de cambiar la residencia a entornos sin riesgos medioambientales; mientras que la estratificación en versión dura ve factores residenciales excluyentes incluso cuando se trata de familias no blancas con altos niveles socioeconómicos⁴⁹³.

- Una tercera racionalización postula la “*racial sucesión thesis*”, inspirada por los principios de invasión-sucesión de la escuela de Chicago, y se centra, como principal causa de movilidad residencial, en la poca inclinación de la población blanca a compartir vecindario con familias no blancas; trasladando esta idea a la esfera de la justicia medioambiental, Downey⁴⁹⁴ encuentra en la concentración preexistente de población no blanca en las zonas

⁴⁹⁰ YINGER, John. *Closed Doors, Opportunities Lost: The Continuing Costs of Housing Discrimination*. New York: Russell Sage Foundation, 1995.

⁴⁹¹ SHLAY, Anne B., and Peter H. Rossi. "Keeping Up the Neighborhood: Estimating Net Effects of Zoning", en: *American Sociological Review*, número 46. 1981. pp 703-719.

⁴⁹² SQUIRES, Gregory D. y SUNWOONG, Kim. "Does Anybody Who Works Here Look Like Me: Mortgage Lending, Race, and Lender Employment", en: *Social Science Quarterly*, número 76. 1995. pp. 823-838.

⁴⁹³ LOGAN, John R., y ALBA, Richard D. "Locational Returns to Human Capital: Minority Access to Suburban Community Resources.", en: *Demography*, número 30. 1993. pp 243-268

⁴⁹⁴ DOWNEY, Liam, op. cit. 2005.

medioambientalmente deprimidas una explicación a las restricciones de movilidad a la hora de que las familias blancas trasladen su residencia a tales vecindarios.

No puede, finalmente, ignorarse que otra multiplicidad de factores inciden a la hora de adoptarse decisiones individuales o familiares de cambio residencial. Entre muchas de las estudiadas, pueden citarse la edad, estado civil, número de miembros de la unidad familiar, antigüedad y estado de conservación de la vivienda, proximidad de amigos y familiares, servicios educativos,... Todo ello abre futuras líneas de desarrollo de las investigaciones sobre justicia medioambiental, que no puede limitarse a estudiar las condiciones de renta y raza de las personas que habitan un determinado vecindario.

c) El marco espacial de las investigaciones sobre justicia medioambiental: la delimitación geográfica del territorio de análisis.

Los estudios de justicia medioambiental plantean, finalmente, un tercer elemento metodológico objeto de debate: la elección del marco territorial de referencia. No se trata de determinar la amplitud territorial del estudio (en este sentido, en el ámbito de los Estados Unidos las investigaciones abarcan desde uno o varios condados, uno o varios estados, una región o zona del país y el país entero); se trata, más bien, de relacionar la hipótesis de proximidad a un espacio definido.

Por hipótesis de proximidad entenderemos la relación de carga medioambiental existente entre las personas que residen (o trabajan) en un determinado entorno en cuya cercanía existe una instalación o actividad contaminante. En esta hipótesis se asumen dos presunciones:

- Primera, que las personas residentes en las cercanías de tales instalaciones están más afectadas que aquéllas otras que viven a una distancia mayor. Los problemas metodológicos que aparecen son evidentes: por una parte, a la hora de diferenciar categóricamente entre zonas seguras e inseguras en base

a la distancia a cierta instalación (parece más razonable pensar que los riesgos disminuyen o aumentan gradualmente); por otra parte, a la hora de analizar para cada foco emisor su riesgo potencial pues van a incidir factores muy diversos, como su capacidad intrínseca de contaminación, su volumen de emisión, su régimen de actividad, la adopción de medidas de mitigación, entre otros muchos factores a considerar.

- Segunda, que la proximidad tiene resultados concretos en términos de salud, es decir, peores condiciones de salud o mayor padecimiento de cierto tipo de enfermedades. Presunción ésta que, como ya se señaló en el apartado a) anterior, dista mucho de tener aval científico, dadas las deficiencias que se registran en las informaciones epidemiológicas y, sobre todo, considerando el estado actual de los estudios científicos sobre ciertas enfermedades.

Con todas estas matizaciones, la literatura que aborda la cuestión de la desproporcionada distribución de cargas ambientales no renuncia a fundar sus argumentos bajo el paraguas del criterio de proximidad.

La perspectiva que se denomina *clásica* para analizar la proximidad de una instalación de riesgo a los núcleos de población próximos se ha revelado, en términos generales, como deficiente para dar una muestra exhaustiva de la población efectivamente afectada por los riesgos, de ahí que se postule en la literatura más reciente la superación de dicha metodología y su sustitución por otros métodos de análisis más representativos⁴⁹⁵.

La metodología clásica funciona del modo siguiente: se selecciona una unidad geográfica predefinida, se identifican cuáles de tales unidades contienen instalaciones de riesgo medioambiental, se define un marco apropiado de comparación de dichas

⁴⁹⁵ MOHAI, Paul y SAHA, Robin, *Reassessing Race and Class Disparities in Environmental Justice Research Using Distance-Based Methods*. Ponencia presentada en la conferencia anual de la American Sociological Association: agosto 2003. Citado en KRIEG y FABER, “Not so black and white: environmental justice and cumulative impact assessments”, op. cit, p. 670. Disponible online en <<http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/0/7/6/0/pages107607/p107607.php>> (última consulta : 3 de abril de 2013).

unidades con otras (generalmente, con aquéllas que no contienen ninguna instalación de riesgo) y se comparan las características y composición demográficas de los dos conjuntos analizados. Si la proporción de población minoritaria o de baja renta de las unidades del primer conjunto es estadísticamente distinta de las restantes en una proporción significativa, entonces puede fundarse una situación de inequidad medioambiental sobre la base de tal investigación. Este método clásico se ha denominado, por ello, “*unit hazard coincidence*”, y ha sido el método utilizado en prácticamente la totalidad de estudios de justicia medioambiental de ámbito nacional realizados en los Estados Unidos en el siglo XX (por citar algunos de los ya referidos en estas páginas: los estudios de Anderson de 1994 y 1997, el de Goldman de 1994, el de Greenberg de 1993, el de Ringquist de 1995, el de Hird de 1993, el de Perlin, Setzer y Creason de 1995, el estudio UCC de 1987,)⁴⁹⁶.

El método clásico asume la presunción de que la población que reside en la unidad territorial que se analiza vive más próxima a la fuente de riesgo que el resto de población; sin embargo, a estos estudios se les ha achacado que, en muchas ocasiones, la distancia real al foco emisor de la contaminación estaba incorrectamente valorada.

Ante todo, en este error influía la elección de la unidad geográfica de referencia. Básicamente se han utilizado tres marcos como unidad de referencia: los tramos censales (también llamados tractos o distritos censales: *census tracts*), los códigos postales (*zip codes*), la delimitación de condados. La elección se suele inclinar por los tramos o secciones censales, ya que se trata de unidades diseñadas con criterios territoriales y demográficos; contienen, como regla general, una población entre 2500 y 8000 personas y están definidas para reflejar condiciones homogéneas respecto de las características poblacionales, estatus económico y condiciones de vida⁴⁹⁷. No obstante, es precisamente esta caracterización de las mismas la que está en la fuente del problema que ahora se analiza, ya que al intentar mantener en todo el país unas características poblacionales comunes, la aplicación de estos criterios en zonas con una densidad de

⁴⁹⁶ MOHAI y SAHA, op. cit.

⁴⁹⁷ US Bureau of the Census. *1990 Census of Housing, Summary tape File 1 Technical Documentation. Appendix A – Areas classification*. Washington DC: US GAO, 1990. p. A-5.

población muy diferente origina que los tractos censales difieran de manera significativa en tamaño.

Las distorsiones que pueden introducir estos análisis han sido reiteradamente señaladas. Anderton⁴⁹⁸ demostró, analizando diversas áreas metropolitanas en territorio estadounidense, que utilizando las demarcaciones estadísticas estándar no se manifestaban sesgos significativos en la instalación de instalaciones contaminantes; sin embargo, si se tomaban en consideración áreas vecinas, entonces las disparidades resultaban totalmente evidentes. Como advierten Mohai y Saha⁴⁹⁹, las instalaciones contaminantes que son objeto de un análisis de justicia medioambiental pueden estar ubicadas en el centro de la demarcación, fuera del centro (*off-center*) o en las zonas límite o de frontera de la demarcación; estos autores realizaron un examen de instalaciones de tratamiento y almacenamiento de residuos obtenidas del censo nacional de TSDFs, resultando que el 49% de las mismas estaba ubicado a menos de 400 metros de los límites de la demarcación censal, mientras que el 71% estaba a menos de 700 metros de tales límites⁵⁰⁰.

Por ello, manteniendo el criterio básico de distancia se ensayan criterios correctores del principio de *unit hazard coincidence*, destacándose los cuatro siguientes:

- El *point containment*, utilizado por vez primera en el estudio de Mohai y Bunyan de 1992 sobre el área metropolitana de Detroit⁵⁰¹. El estudio se realizó mediante la elaboración de un mapa de la ubicación de instalaciones indeseables y de 793 residentes del área metropolitana indicada, utilizados como muestra de la investigación, de manera que tanto las instalaciones como cada residente eran

⁴⁹⁸ ANDERTON Douglas L. "Hazardous waste facilities: environmental equity issues in metropolitan areas" en: *Evaluation Review*. Num 18(2). 1994. pp 123- 40

⁴⁹⁹ MOHAI y SAHA, op. cit.

⁵⁰⁰ La tendencia a ubicar instalaciones no deseables en los límites de una demarcación es un hecho constatable en multitud de ámbitos. Un ejemplo claro se puede observar examinando la ubicación de las instituciones penitenciarias en España, que reiteradamente se sitúan en los límites de un término municipal, ocasionando que en la mayor de las veces estén más cercanos a los núcleos de población de municipios vecinos. Por ejemplo, la prisión de Picassent (Valencia) está a 5 kilómetros de su casco urbano, mientras que está a tan sólo 2,5 kilómetros de los núcleos urbanos de Almussafes y de Benifaió.

⁵⁰¹ MOHAI, Paul, BRYANT, Bunyan "Environmental Racism: Reviewing the Evidence", en: BRYANT, Bunyan y MOHAI, Paul (eds). *Race and the Incidence of Environmental Hazards: A Time for Discourse*. Boulder (Colorado): Westview Press, 1992. pp. 163-176.

tratados como puntos geográficos. Para cada instalación se trazó un círculo de 1,5 millas de radio, analizando la distancia de cada residente a cada punto de contaminación, mediante círculos concéntricos de 0,1 millas. Usando la información recogida, se procedió entonces a analizar (mediante entrevistas personales) la caracterización étnica y socioeconómica de cada uno de los residentes escogidos. El resultado fue que a medida que cada círculo concéntrico ase aproximaba a la fuente contaminante, el número de residentes que eran no-blancos o de bajos ingresos se incrementaba.

- El *fifty percent areal containment* y el *centroid containment*, método similar al anterior excepto que en lugar de usar sujetos individuales, los sustituye por unidades geográficas predefinidas (códigos postales, edificios, unidades censales,...). ahora bien, como es necesario corregir la excesiva dispersión de dimensiones, se opta por considerar incluidas sólo aquellas unidades en las que, al menos, el 50% de la superficie está incluida en el círculo de afectación de la instalación que se estudia (*50% areal-containment method*) o, alteranativamente, cuando el círculo de afectación capture el centroide de la demarcación (*centroid containment*). El método del contenedor del centroide fue utilizado por Chakraborty y Armstrong⁵⁰² en su estudio de instalaciones TRI de Des Moines (Iowa), examinando las características de los residentes en edificios ubicados a 0,5 millas y a 1 milla de las instalaciones; se constata en el estudio que los porcentajes de población minoritaria y de bajas rentas se incrementaban significativamente en el círculo de 0,5 millas de radio.

Una variación de este método la utilizaron Davidson y Anderton⁵⁰³ en un estudio de 2000 sobre instalaciones TSDF; en lugar de trazar los círculos a partir de la instalación, lo que hacen es trazar los círculos (en este caso de 2,5 y 3 millas) en el centroide de las secciones censales que albergan instalaciones no deseables,

⁵⁰² CHAKRABORTY, Jayajit y ARMSTRONG, Marc P. "Exploring the Use of Buffer Analysis for the Identification of Impacted Areas in Environmental Equity Assessment.", en: *Cartography and Geographic Information Systems*, num. 24(3). 1997. pp. 145-157.

⁵⁰³ DAVIDSON, Pamela, y ANDERTON, Douglas L. 2000. "The Demographics of Dumping II: Survey of the Distribution of Hazardous Materials Handlers.", en: *Demography* num 37(4). 2000. pp. 461-466

así como en el centroide de las secciones que no albergan ninguna de estas instalaciones. Usando este enfoque, se comprobó que los porcentajes de población afroamericana e hispana eran superiores en los círculos de las secciones censales con instalación TSDF que en aquellos sin instalación.

- El método de intersección de fronteras (*boundary intersection method*), similar al del *50% areal-containment*, salvo que no hay ninguna restricción a la hora de incluir unidades con afectación inferior al 50%, ya que la condición para incluir una unidad es que sus fronteras estén totalmente contenidas, o parcialmente interseccionadas, o tangentes a un círculo de una determinada distancia de la fuente de riesgo medioambiental. Este método fue utilizado por Boer⁵⁰⁴ en su examen de instalaciones TSDF de gran capacidad del condado de Los Angeles; igualmente se utiliza este método por Pollock⁵⁰⁵ en su estudio de instalaciones TRI de Florida. En ambos casos, se obtienen resultados muy similares en cuanto a mostrar disparidades de capacidad económica y etnicidad en proporción a la mayor o menor distancia en que se ubique la fuente de riesgo.
- El *areal apportionment method*, en el cual todas las unidades contenidas o interseccionadas por un círculo trazado a partir de la instalación de riesgo son agregadas al análisis; ahora bien, la población de la unidad no se computa por su valor total en el cálculo, sino que se pondera en función del área de la unidad comprendida dentro del círculo de afectación de la instalación. Este método lo utiliza Glickman⁵⁰⁶ en un estudio del año 1994, y también lo ha utilizado la Oficina federal de Contabilidad (GAO), en un estudio del año 1995 sobre

⁵⁰⁴ BOER, J. Tom, PASTOR, Manuel, SADD, James L. Sadd y SNYDER, Lori D. “Is There Environmental Racism? The Demographics of Hazardous Waste in Los Angeles”, en: *Social Science Quarterly*, num 78(4). 1997. pp. 793-810.

⁵⁰⁵ POLLOCK, Philip H. y VITTAS, Elliot. “Who Bears the Burdens of Environmental Pollution? Race, Ethnicity, and Environmental Equity in Florida.”, en: *Social Science Quarterly*, num. 76(2). 1995. pp. 294-310

⁵⁰⁶ GLICKMAN, Theodore. 1994. “Measuring Environmental Equity with GIS”, en: *Renewable Resources Journal*, num. 12(3). 1994. pp 17-21

vertederos municipales no peligrosos⁵⁰⁷. Los resultados de ambos estudios mostraron significativas disparidades raciales y socioeconómicas entre los círculos que contienen estas instalaciones y los que no las contienen.

Las conclusiones de este análisis, necesariamente somero, de las diferentes perspectivas sobre las cuales abordar el examen de las situaciones de injusticia medioambiental es, aparentemente, descorazonador, y marca, sin duda, un camino necesario para los futuros investigadores: el de profundizar en una metodología común de investigación. Según las variables utilizadas y según la perspectiva que se quiera adoptar, los resultados son radicalmente divergentes. No obstante, hay (con las excepciones vistas) un cierto grado de consenso a la hora de señalar que en los Estados Unidos, la raza y la capacidad económica son los dos indicadores más importantes de la existencia de instalaciones o actividades contaminantes.

Ya en 1993 señaló Greenberg que cinco son las elecciones críticas con que se enfrenta cualquier investigación sobre justicia medioambiental: (1) la elección de las poblaciones objeto de estudio (minorías, bajas rentas, jóvenes e infancia, generaciones futuras,...); (2) la clase de usos, actividades o instalaciones objeto de estudio (tipos, magnitud, antigüedad,...); (3) la carga objeto de estudio (impacto sobre la salud, sobre el valor de las propiedades, sobre la actividad económica, sobre los procesos de movilidad residencial,...); (4) elección de las áreas objeto de estudio; (5) elección del método estadístico (paramétrico o no paramétrico)⁵⁰⁸. Cualquier diferencia de elección en alguno de estos criterios arroja resultados diametralmente dispares y muestra la necesidad de abordar una metodología común y, sobre todo, la necesidad de obtener fuentes primarias fiables y que se elaboren con criterios homogéneos.

⁵⁰⁷ U.S. General Accounting Office. *Hazardous Waste and Nonhazardous Waste: Demographics of People Living Near Waste Facilities*. GAO/RCED-95-84. Washington, D.C.: U.S. General Accounting Office, 1995.

⁵⁰⁸ GREENBERG, Michael R. "Proving Environmental Inequity in the Siting of Locally Unwanted Land Uses.", en: *Journal of Risk: Issues in Health and Safety*, volumen 4. 1993. pp. 235- 252.

La diversidad analítica y la disparidad de resultados, en la actualidad, sólo favorece la permanencia de situaciones de injusticia medioambiental, ya que en la práctica resulta muy difícil aportar una plena convicción de estas situaciones y es lo que, en la experiencia forense norteamericana (como se verá en el capítulo siguiente) conduce a que la práctica totalidad de reclamaciones jurisdiccionales sobre justicia medioambiental fracasen y que los muy escasos triunfos se basen no tanto en discriminaciones medioambientales como en una aplicación de las normas generales de protección medioambiental. Corregir los errores padecidos en otras geografías es, por ello, de primera importancia en un momento en el que la justicia medioambiental comienza a abrirse paso en suelo europeo, y la incapacidad de obtener un consenso científico sobre los modelos de medición de las discriminaciones medioambientales no hace sino poner palos en las ruedas a los proyectos de obtener un reparto equitativo de las cargas medioambientales.

d) Las mediciones de justicia medioambiental en España.

Como ya se ha explicado, la justicia medioambiental comenzó siendo un movimiento social vinculado a la población de bajas rentas o perteneciente a minorías étnicas en los Estados Unidos, y por ello su campo de estudio más prolífico tuvo lugar en dicho país.

En la medida en que, como se ha referido en la parte primera de esta tesis, el movimiento original de la justicia medioambiental traspasó sus límites originales y se convirtió en debate teórico, marco institucional y concepto legislativo y de la práctica judicial, ha podido adaptarse a distintas realidades más allá de su marco original. Por ello, al objeto de esta tesis resulta necesario hacer una indagación acerca de los estudios que sobre justicia medioambiental se han realizado en España, específicamente sobre el aspecto de si hay mediciones sobre la discriminación ambiental (injusticia ambiental).

Al respecto, es necesario tener presente que la justicia medioambiental está muy ligada a dos variables sociodemográficas: el nivel de renta y el factor étnico. Este

segundo es especialmente significativo destacarlo en el caso español, pues España (como, en general, la mayor parte de países de la Europa meridional) no fue sino hasta fechas muy recientes (mediados de los años noventa del pasado siglo) país receptor de inmigración. El resultado ha sido un modelo migratorio específico, calificado como *modelo mediterráneo*⁵⁰⁹ que aunque inicialmente recibió fuertes censuras por no disponer de controles rigurosos, sin embargo con el paso de los años el juicio crítico ha ido mejorando mucho.

Como ha señalado Finotelli, “a 15 años del comienzo de la crisis migratoria de los 90 los regímenes migratorios mediterráneos presentan un balance positivo, que contrasta con la situación de precariedad que a menudo se les atribuye. En 2006 había casi tres millones de extranjeros residentes en Italia y en España, la mayoría del cuales poseían permiso de residencia por motivos de trabajo. Además, los extranjeros con autorización de residencia permanente (o carta di soggiorno en el caso italiano) aumentan año tras año. Es evidente que estos datos contrastan con una visión de los Estados miembros de la Europa del sur como incubadoras de todo lo “transitorio y provisional”. Por el contrario, el modelo mediterráneo muestra facetas inesperadas a sus críticos, planteando importantes preguntas sobre su desarrollo y la eficacia de sus mecanismos de control, como por ejemplo la evolución de los controles exteriores.”⁵¹⁰

Conforme al registro de extranjeros con permiso de residencia de la Secretaría de Estado de Emigración e Inmigración, a fecha de 30 de septiembre de 2011 residen en España un total de 2.517.268 extranjeros de régimen comunitario y 2.677.662 de régimen general,; situación que contrasta con los extranjeros empadronados en España en 1998, que ascendían a 637.085. En doce años se ha multiplicado por nueve el número de extranjeros, siendo éste el rasgo característico del modelo de inmigración que ha afectado a España, Italia y Grecia durante la última década.

⁵⁰⁹ JOPPKE, C. “European Immigration Policies at the Crossroads”, en HEYWOOD, Paul, JONES, Erik y RHODES, Martin (eds.), *Developments in West European Politics*. Basingstoke: Palmgrave, 2002. pp. 259-276.

⁵¹⁰ FINOTELLI, C. *Italia, España y el modelo migratorio mediterráneo en el siglo XXI*. Archivos del Real Instituto Elcano - ARI N° 58/2007. Enlace internet: <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%2058-2007>> (última consulta 12 de junio de 2013).

Esta circunstancia ha exigido articular procesos de integración de un contingente de población inmenso (casi un 10% de la población total de España ha sido recibida en la última década) en países sin experiencia previa para afrontar estas situaciones, y ello explica que muchos de los procesos asociados a la inmigración no hayan recibido suficiente atención por la doctrina científica. La cuestión de la segregación urbana entre la población inmigrante, estrechamente vinculada a la temática de la justicia medioambiental, sólo recientemente está siendo objeto de atención especializada.

Ante todo hay que señalar que en España las fuentes de información para formular estudios sobre segregación urbana son bastante completas, a diferencia de lo que sucede para los temas de contaminación urbana. La información sobre viviendas viene establecida a través de tres fuentes primarias: por una parte, las series estadísticas y de estudios del Ministerio de Fomento (actualmente dentro de las competencias en materia de vivienda), destacando especialmente las series sobre el parque de vivienda y los estudios sobre hogares españoles; en segundo lugar, la información sobre transacciones inmobiliarias que elabora también el Ministerio de Fomento; y, finalmente, el censo de población y vivienda que elabora el Instituto Nacional de Estadística. Por otro lado, en lo que concierne a la población inmigrante también la información resulta bastante completa, en tanto se dispone de los datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre autorizaciones y permisos de residencia de ciudadanos extranjeros, y por otro lado los datos referidos a nacionalidad y origen que resultan del padrón municipal de habitantes.

Con tales fuentes de información, era previsible que la emergencia del fenómeno migratorio impulsase la aparición de estudios sobre segregación urbana y sobre vivienda de los inmigrantes. En términos generales, los estudios ofrecen información suficiente para afirmar que la población inmigrante se ubica en barrios o vecindarios en donde ya existe una fuerte presencia de personas inmigrantes, sobre todo de su misma nacionalidad, siendo además barrios cuyas viviendas reúnen, muchas veces, condiciones deficientes y donde se producen situaciones de supraocupación de las viviendas. Sobre

la concentración residencial de estos colectivos, Aparicio y Tornos⁵¹¹ destacan la función de las redes sociales en los procesos migratorios, significando la función de estas redes como recurso que interviene en la movilización de los flujos, alterando las dimensiones de los espacios sociales del funcionamiento de la convivencia, identificando las microestructuras de integración que los colectivos de inmigrantes construyen complementando o supliendo a las que se les ofrecen y conceptuando las redes relacionales de los inmigrantes como una dimensión más del gran proceso de reconstrucción de las sociedades —de procedencia y de destino— que las actuales migraciones estarían generando subterráneamente.

En un estudio colectivo sobre la distribución espacial de la renta en la Comunidad de Madrid, Vázquez Varela estudia⁵¹² la determinación de pautas residenciales de la población inmigrante. El estudio ofrece muestra con claridad pautas de localización de la población inmigrante extranjera que refuerzan las tradicionales estructuras de diferenciación socioespacial del territorio madrileño; pautas que apuntan a la formación de un “Cuarto Mundo” urbano, un espacio en el que progresivamente se concentran las denominadas nuevas formas de pobreza, vinculadas en este caso a la inmigración económica. La concentración de la inmigración procedente de la Unión Europea en los distritos censales y en los municipios de mayor nivel de renta y dotados con un mayor nivel de dotación de servicios ligados a la calidad residencial y, por el contrario, la concentración de la inmigración estrictamente económica (básicamente sudamericana y africana) en entornos residenciales caracterizados por construcciones más antiguas de los distritos, viviendas precarias, incómodas, que de lo contrario quedarían, probablemente, vacías⁵¹³.

⁵¹¹ APARICIO, Rosa y TORNOS, Joaquín. *Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España. Un estudio sobre el terreno*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006. p. 30.

⁵¹² VAZQUEZ VARELA, Carmen. “Inmigración extranjera y renta familiar disponible en la Comunidad de Madrid: pautas de localización y relaciones espaciales”, en: MORENO, A. et al. *La distribución espacial de la renta en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, 2003. pp. 77-126.

⁵¹³ En estas pautas residenciales la autora destaca, también, al existencia de un importante contingente de inmigrantes sudamericanos en los municipios de Majadahonda y Las Rozas de Madrid, ambos en la corona oeste metropolitana, caracterizados como zonas de estatus medio-alto, lo cual parece apuntar una relación entre forma de inserción laboral (trabajo doméstico) y lugar de residencia que tiende a cristalizar relaciones de dependencia.

En el ámbito de la Comunidad Valenciana⁵¹⁴ la creación por la Generalidad Valenciana, junto a la Compañía de Jesús, de la Fundación CEIMIGRA, supuso un fuerte impulso a la formulación de estudios en estas materias, especialmente durante el periodo en que asumió la dirección del centro Joaquín García Roca; muchos de tales estudios constituyen fuente permanente de información y referentes de cualquier investigación sobre el tema.

La publicación anual por CEIMIGRA de la *Radiografía de las Migraciones en la Comunidad Valenciana* constituyó, durante el periodo de su publicación⁵¹⁵, una herramienta de gran utilidad para conocer la situación de la vivienda de las familias inmigrantes en la Comunidad Valenciana. La publicación por esta fundación, dentro de la colección *Miradas*, de un número específico en materia de vivienda⁵¹⁶ constataba que la población inmigrante se concentra mayoritariamente en ámbitos urbanos y accede a la vivienda mediante el alquiler, acceso que se ve fuertemente limitado por los reducidos niveles de ingresos que en general disponen los inmigrantes y por los elevados precios de la vivienda, dado el reducido parque de viviendas en alquiler en España, uno de los menores de la Unión Europea.

El interés mayor de este trabajo reside en abordar por vez primera un análisis de la segregación espacial de la población inmigrante en el conjunto de la Comunidad Valenciana. Así, entre otras informaciones, se destacan las siguientes:

- respecto de los casos de las capitales de las provincias, se observa una concentración de la población inmigrante por distritos: en 2004, en la ciudad de Alicante, en un solo distrito, el número 4, se concentran el 26% de los extranjeros; en la de Castellón en dos de ellos (el 4 y el 6) se localizan más del 31%; en la ciudad de Valencia, aunque la concentración es menor,

⁵¹⁴ La Comunidad Valenciana ha sido una de las que más inmigración ha recibido en el periodo 1995-2010, concurriendo además un factor singular cual es el de poseer la más alta tasa de inmigrantes europeos, muchos de ellos de más de 60 años (específicamente en la provincia de Alicante) cuya tasa duplica la media nacional, entrañando problemas específicos de dotación de servicios públicos, sobre todo en la esfera sanitaria.

⁵¹⁵ En la web de la fundación CEIMIGRA estuvo disponible la publicación hasta el año 2008.

⁵¹⁶ OBSERVATORIO VALENCIANO DE LA INMIGRACIÓN (Fundación CEIM). “Vivienda en Inmigración en la Comunidad Valenciana”, en: *Colección Miradas sobre la Inmigración*, número 4.

existen barrios en los que la población inmigrante con respecto al total de población del barrio representan un alto porcentaje, dado la escasa población del área: este es el caso del distrito de Ciutat Vella (el centro histórico), la zona del distrito de Camins al Grao, el barrio del Grao o algunos de los barrios que rodean al viejo cauce del río Turia, pero, sobre todo, los barrios de Russafa, Orriols y La Roqueta.

- en otros municipios de la Comunidad Valenciana también se está produciendo, incluso de forma más intensa, el fenómeno de la concentración de población inmigrante en áreas concretas de la ciudad. Así, de entre los municipios mayores de 30.000 habitantes de la Comunidad Valenciana, con excepción de los turísticos, son de destacar los casos de Castelló, Ontinyent o Burriana, donde en una cuarta parte de sus secciones censales la población inmigrante representa más del 20% de la población total del área; y en Burjassot, Elx, Mislata, Ontinyent y Castelló existen secciones censales en las que más del 30% de sus habitantes son inmigrantes.

Los citados estudios son ejemplos de una línea de investigación que está recibiendo un importante acopio doctrinal en cuanto a la investigación del fenómeno de la segregación urbana en relación con la población inmigrante y que constatan de manera indubitada que se está produciendo en el medio urbano español una concentración del colectivo inmigrante en barrios y vecindarios específicos, que generalmente ya se encuentran ocupados por una alta proporción de familias de rentas bajas y con viviendas de baja calidad y con importantes deficiencias de servicios e instalaciones y que apuntan, por ello, a que con toda probabilidad se estén propiciando en las grandes ciudades españolas situaciones de injusticia medioambiental⁵¹⁷.

⁵¹⁷ ALABART Anna, LÓPEZ Cristina, VILÀ Gemma, GAVALDÀ Jordi. *Dinámicas residenciales, solidaridad familiar y ciudadanía en la ciudad dispersa: La región metropolitana de Barcelona como ejemplo*. VIII Congreso de Sociología, Alicante, 2004. CALLEJÓN David, CASADO Aurora, CASTILLO Manuel, *Las doscientas Viviendas y el Puche: dos barriadas almerienses en proceso de exclusión*, VIII Congreso de Sociología, Alicante 2004. DÍAZ ORUETA, Fernando. *Mercado inmobiliario y segregación urbana en el litoral alicantino*. X Jornadas de Economía Crítica. Barcelona, 2006. DÍAZ ORUETA, Fernando y LOURÉS, M^a. Luisa. “Transformaciones en el modelo residencial de Alicante”, en: DÍAZ ORUETA, Fernando y LOURÉS, M^a Luisa. (eds) *Desigualdad social y vivienda*, ECU: Alicante, 2004. DOMINGO Andreu, BAYONA Jordi, LÓPEZ Antonio, “Impacto demoespacial de

Sin embargo, cuando se realiza una búsqueda de investigaciones sobre justicia medioambiental en España el panorama es bien distinto. A lo sumo, en ciertos estudios de geografía humana se han abordado ocasionalmente cuestiones referidas a la ubicación óptima de instalaciones no deseadas, generalmente desde la óptica de la eficiencia espacial. Y al hilo de estos estudios comienzan a aparecer las primeras reflexiones en esta disciplina que incorporan postulados de justicia social, de manera que la medición de la justicia medioambiental en nuestras ciudades está comenzando tímidamente a abrirse un espacio.

En España, como ya se destacó en el capítulo anterior, la justicia medioambiental es una materia prácticamente ausente de los estudios e investigaciones del ámbito universitario, salvo notables excepciones (Arriaga Legarda y Pardo Buendía). De igual manera, es llamativo que no exista, al menos nominalmente así cualificada, ninguna organización social que tenga un objetivo o finalidad social de justicia medioambiental; hasta la fecha, la movilización social dirigida contra alguna situación de agresión ambiental, adquiere en España la forma de reivindicación *nimby*, es decir, que no se invocan consideraciones de discriminación o de injusticia, sino que se arguyen exclusivamente razones puramente ambientales.

Salado, Rodríguez y Artigado⁵¹⁸, realizaron en 1995 un estudio sobre percepción social respecto a tres instalaciones de tratamiento de residuos de la Comunidad de

la internacionalización de los flujos migratorios en la ciudad de Barcelona”, en: *Migraciones*, nº 16, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, diciembre de 2004. GÓMEZ GIL Carlos, *La inmigración en Alicante y algunas de sus paradojas: Algunas preguntas y respuestas sobre la situación de los inmigrantes*. Colección Expansión Universitaria: Universidad de Alicante 2003. LABRADOR Jesús, MERINO Asunción, *Características y usos del hábitat que predominan entre los inmigrantes de la Comunidad Autónoma de Madrid*, Migraciones nº 11, Instituto de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2002. STROHMAYER Heidi, CARRASQUILLA Claudia, CASTELLANOS Mari Cruz, GARCIA Iñaki, LÓPEZ Raquel, PEDREÑO Andrés, *Desalojados del derecho a la vivienda y a la ciudad: las nuevas formas de exclusión residencial en la Región de Murcia*, VIII Congreso de Sociología (FES), Alicante 2004. VAN KEMPEN, R. “Segregation and Housing Conditions of Immigrants in Western European Cities”, en: Kazepov, Y. (ed), *Cities of Europe*, Blackwell: Oxford, 2004. VILAGROSA IBARZ Joan, *Segregació social i pobresa urbana, La ciutat fragmentada: Grups socials, qualitat de vida i participació*, VI Semana de Estudios Urbanos en Lleida, 16-20 de octubre de 1995.

⁵¹⁸ SALADO GARCÍA, María Jesús, RODRÍGUEZ DURÁN, Ana Esther y ARTIGADO LÓPEZ, Luis. “Estudio geográfico de percepción social: resultado de encuesta realizada en torno a tres tipos de instalaciones de tratamiento y/o almacenaje de residuos de la Comunidad de Madrid”, en: *Serie Geográfica*, número 5 (1995) pp. 173-206.

Madrid (el depósito de seguridad de San Fernando, la planta de tratamiento físico-químico de Valdebebas y la incineradora de Valdemingómez). El método de la investigación (300 encuestas a realizar en el entorno de las grandes plantas de tratamiento y/o almacenaje de residuos de la Comunidad de Madrid citadas) pretendía averiguar si es la distancia entre la planta en que se producen y el lugar de residencia del encuestado, o bien son otro tipo de factores (los conflictos generados en torno a esa planta, la influencia de los medios de comunicación, las características personales, etc.) los que influyen en la percepción del riesgo. Las conclusiones del estudio apuntan que la distancia a las instalaciones no determina (o lo hace muy débilmente) el mayor o menor conocimiento de las mismas y, por tanto, la mayor o menor percepción de riesgo; más bien parecen ser los conflictos que hayan originado, reflejados en los medios de comunicación, los que determinan en mayor medida la percepción social de este tipo de instalaciones.

Si se acepta una extrapolación de las conclusiones de este estudio, en España las razones sociales de oposición a las instalaciones potencialmente contaminantes que se puedan instalar en las proximidades de un determinado vecindario son más bien difusas, no de conocimiento exacto de los riesgos o de los previsibles efectos sobre la salud y el medio ambiente⁵¹⁹. Mucho menos aún se arguyen razones de desproporcionalidad en la asunción de cargas medioambientales.

Por las razones expresadas, puede comprenderse que tampoco en España abundan los estudios de medición de la justicia medioambiental, con la excepción de una serie de profesores vinculados a los departamentos de geografía de la Universidad Autónoma de Madrid y a Universidad de Alcalá de Henares, que han creado un conjunto de análisis

⁵¹⁹ En este punto, la percepción social del riesgo nuclear, asentada en el imaginario colectivo pero sin un conocimiento exacto de su alcance, es representativa, y sobre este aspecto sí que existe una generosa investigación sociológica en España. Así: CARRILLO DORADO, Dolores. "Percepción psicosocial del riesgo nuclear", en: *Conciencia ecológica y desarrollo ambiental*. Santiago de Compostela: Consellería da Presidencia e Administración Pública e Consellería de Ordenación do Territorio e Obras Públicas, 1988. pp. 95-101; GÓMEZ FERNÁNDEZ, Domingo et al. "Evaluación de la percepción psicosocial del riesgo nuclear", en: ARAGONÉS, Juan I. y CORRALIZA, José A., *Comportamiento y medio ambiente. La Psicología Ambiental en España*. Comunidad de Madrid, Consejería de Política Territorial, 1988. pp. 283-293. GUTIÉRREZ MALDONADO, José et al. "Actitud de la población ante la energía nuclear", en CASTRO (ed) , *Revista de. Psicología Ambiental: Intervención y evaluación del entorno*, III Jornadas de Psicología Ambiental. Sevilla: Arquetipo Ediciones, 1991.pp. 341-348.

de los sistemas de información geográfica con vistas a la formulación de valoraciones de justicia medioambiental; ello explica que la práctica totalidad de estudios se refieran al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y, muy específicamente, al del municipio de Madrid.

Estos estudios, que van a describirse en los párrafos subsiguientes, participan del rasgo común de los estudios de justicia medioambiental europeos; como destaca Wheeler, los análisis empíricos realizados en los Estados Unidos prestan especial atención a la discriminación etno-racial, mientras que en los países europeos (y esto mismo puede postularse de España) estos trabajos contemplan más las injusticias medioambientales relacionadas con el estatus socioeconómico y la privación⁵²⁰.

Bosque Sendra⁵²¹ ha realizado un estudio sobre la política de localización de instalaciones no deseables dentro de la Comunidad de Madrid, y específicamente sobre 6 vertederos sanitariamente controlados para residuos sólidos urbanos (RSU), 19 gestores autorizados en la Comunidad como empresas dedicadas a actividades de valorización y eliminación de residuos tóxicos y peligrosos (RTP) y tres grandes instalaciones públicas de tratamiento de RTP. A partir de estas instalaciones, para cada una de ellas se ha señalado un círculo de influencia fijado en un radio de 2 kilómetros⁵²²; la base de datos cartográfica utilizada pertenece al Nomenclátor de la Comunidad de Madrid de 1996, que está asociada a los datos demográficos del Padrón de 1996.

El interés del estudio de Bosque a los efectos del tema objeto de esta tesis es doble: por una parte constituye una investigación frontalmente ubicada ante un tema de justicia medioambiental (políticas de localización de instalaciones no deseables); como luego se verá, los restantes estudios que, hasta la fecha, se han ocupado en España de investigaciones sobre justicia medioambiental han abordado ámbitos más difusos (ruido, confort climático, recursos de ocio,...). El segundo aspecto de interés de este estudio es

⁵²⁰ WHEELER, Benedict W. "Health related environmental indices and environmental equity in England and Wales", en: *Environment and Planning A*, numero 36, 2004. pp. 803-822.

⁵²¹ BOSQUE SENDRA, Joaquín et al. "De la justicia espacial a la justicia medioambiental en la política de localización de instalaciones para la gestión de residuos en la Comunidad de Madrid", en: *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, tomos CXXXVII-CXXXVIII, 2001-2002, pp. 89-114.

⁵²² La elección de esta distancia tiene justificación en la legislación sobre actividades calificadas de 1961.

que formula un análisis desde la doble perspectiva de la *justicia espacial* (exigencia de que la distribución de los costes ambientales estén repartidos de manera igualitaria en el todo el territorio) y de la *justicia medioambiental* (evitar el impacto desigual o desproporcionado de las amenazas ambientales sobre los grupos de población más vulnerables).

La ubicación de los centros estudiados en la zona sureste de la comunidad revela un mapa de intensa desigualdad: 18 municipios de los 195 con que cuenta la Comunidad reúnen todas las instalaciones, destacando el caso extremo de Arganda del Rey, en el que se ubican cinco de estas instalaciones. Puede hablarse, en palabras de los autores del informe, de injusticia espacial para estos lugares y las comunidades que los habitan respecto al resto de madrileños, ya que en tanto que es toda la población se beneficia de estos servicios, una pocas zonas soportan (conscientes o no) las molestias y los riesgos sobre la salud, detectándose incluso casos de superposición de las áreas de exposición. La concatenación de las fuentes de peligro produce efectos que se acumulan en el mejor de los casos, pero que pueden además potenciarse entre sí (sinergias, efecto dominó, etc., sin olvidar la proximidad de focos de otros tipos de riesgos).

En el estudio, en relación con la justicia espacial, se hace una medición de la eficiencia social de estas localizaciones, esto es, la población efectivamente afectada⁵²³ en relación con lo que sería una afectación media (8028 habitantes por instalación), arrojando resultados de importante eficiencia social en cuanto a las grandes instalaciones (con una afectación media de 1029 habitantes, al estar ubicadas en zonas de baja densidad), mientras que en el caso de los gestores autorizados la ineficiencia social es alarmante: 30.092 habitantes por unidad; circunstancia ésta que, además, se agrava desde la perspectiva de que siendo empresas privadas, son actividades cuyos beneficios tienen un destino privado mientras que la carga de riesgos para la salud y el medio ambiente pasa a soportarlos el entorno; su situación y funcionamiento dentro de

⁵²³ La afectación promedia se ha calculado, en el estudio, partiendo de la población total de la comunidad y dividiéndola por el número de *círculos de afectación* que cabrían en el territorio de la Comunidad; se parte de que cada círculo es de 12,56 kilómetros cuadrados, es decir, la superficie correspondiente a un radio de 2 kilómetros. Conforme a ello, la Comunidad tendría un total de 639 círculo con una población, cada uno de ellos, de 8028 habitantes.

la industria permite, por una parte, la proximidad entre varias instalaciones y por tanto la acumulación de sus posibles efectos adversos, y por otra, la cercanía de sectores urbanos densamente poblados.

El estudio de Bosque aborda, finalmente, el examen de las características de la población afectada por estas instalaciones, esto es, la *justicia medioambiental*. Los resultados son elocuentes: la población vecina de estas zonas y por tanto receptores obligados (en muchos casos sin información previa ni consentimiento o asunción del el riesgo que soportan), se trata de comunidades que presentan rasgos sociales y económicos que no indican una situación precisamente privilegiada. La posición misma del sureste dentro del desarrollo urbano intrarregional indica características socioeconómicas de menor nivel para el conjunto de su población. Casi el 40% de la población total que reside en estas áreas aparece con valores superiores a la media autonómica simultáneamente para tres variables: personas sin estudios, trabajadores eventuales y trabajadores no cualificados, mientras que en la Comunidad únicamente el 28,7% la población cumple estas características; y los valores medios se incrementan más aún en aquellos escenarios receptores de exposiciones de varias instalaciones.

El estudio de Bosque queda, así, como un hito en la investigación geográfica española a la hora de trazar líneas de relación entre las políticas de localización industrial y la proyección espacial de los estratos socioeconómicos, aunque desafortunadamente no ha tenido la línea de continuidad que hubiese sido deseable.

En estos estudios que con ánimo innovador están introduciendo la justicia medioambiental en España, debe citarse igualmente el estudio de Moreno y Cañada de 2007 sobre la contaminación atmosférica por dióxido de azufre (SO₂) en Madrid⁵²⁴. Los autores abordan un análisis de la contaminación atmosférica por este componente relacionándolo con el nivel de renta de los residentes, con el objetivo empírico de mostrar qué nivel de contaminación por dióxido de azufre soporta cada estrato de renta

⁵²⁴ MORENO JIMÉNEZ, Antonio y CAÑADA TORRECILLA, Rosa. “Justicia ambiental y contaminación atmosférica por dióxido de azufre en Madrid: análisis espacio-temporal y valoración con sistemas de información geográfica”, en: *Boletín de la A.G.E.*, num. 44, septiembre de 2007. pp. 301-324.

en la ciudad de Madrid. Para ello, han utilizado la información suministrada por la Red Automática de Vigilancia de la Calidad Atmosférica del Ayuntamiento de Madrid, compuesta de 27 puntos de vigilancia cuya distribución, al no ser uniforme, ha sido corregida utilizando además los datos de medición de municipios limítrofes, refiriéndose las mediciones, expresadas en $\mu\text{g}/\text{m}^3$, a dos momentos temporales: los años 1995 y 2005. En lo relativo a los datos sobre ingresos personales, los autores toman como fuente el *Indicador sobre Renta Familiar Territorializada* que elabora el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid; indicador disponible no por personas, sino por unidades espaciales agregadas, utilizando la desagregación más alta posible, que en España la constituye la sección censal (divisiones para la gestión electoral y estadística con un tamaño entre 1000 y 2000 habitantes). Por último, a la hora de confrontar espacialmente las dos variables de contaminación y renta se optó por utilizar los datos del padrón municipal de habitantes del Ayuntamiento de Madrid, realizándose un modelado de la densidad de población mediante un estimador focal, considerándose que la población se halla repartida sobre un círculo de 500 metros en torno a la vivienda de residencia.

Los resultados del estudio deben ser valorados sobre dos consideraciones previas: primera, que la emisión de dióxido de carbono procede, fundamentalmente, de la combustión por calefacción residencial, comercial o institucional⁵²⁵, esto es, procedentes de un elemento muy relacionado con el confort residencial; y segunda, que entre los años 1995 y 2005 el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid realizaron importantes actuaciones en materia de calidad medioambiental atmosférica, destacadamente no sólo la prolongación de los actos de ejecución del Plan de Saneamiento Atmosférico de 1982, sino también el *Plan de Mejora de Instalaciones de Calefacción*, *Plan de Subvenciones para la Transformación de Generadores de Calor de Carbón*, o las acciones recogidas en la *Estrategia Local de Calidad del Aire de la Ciudad de Madrid*. Ello quiere decir que, de alguna manera, este estudio estará

⁵²⁵ Los autores del estudio, utilizando datos del Ayuntamiento de Madrid correspondientes al año 2004, cifran en el 69,37% las emisiones de dióxido de azufre procedentes de calefacción, 17,46% las procedentes de transportes por carretera, y 13,17% el resto de fuentes, que son básicamente instalaciones industriales fijas o móviles.

poniendo el énfasis, desde la perspectiva de la justicia medioambiental, no tanto en el reparto (igual o desigual) de las cargas medioambientales, sino en el de los beneficios medioambientales.

Efectivamente, los resultados del estudio son bastante elocuentes. La distribución espacial de dicho contaminante para el año 1995 demuestra que las concentraciones más altas (con valores superiores a $26 \mu\text{g}/\text{m}^3$) se centran en una mancha interior de la ciudad de rentas medias y altas (distritos de Chamberí, Tetuán, Salamanca y Chamartín) mientras que los niveles más bajos se encuentran en la periferia este y sur-suroeste, zonas de rentas bajas. La radiografía de 2005 revela un patrón espacial idéntico, salvo que se han producido descensos notables de los niveles de contaminación y que las disparidades intraurbanas se han reducido, de manera que los mayores beneficiarios de las medidas medioambientales han sido los distritos del centro y, por ello, los espacios habitados por los estratos de renta más alta.

Como señalan los autores del estudio, del mismo emerge, *grosso modo* pero con notable realismo, la vieja contraposición social norte-sur de Madrid, que hunde sus raíces en la historia urbana de la ciudad al socaire de su fuerte crecimiento en el último medio siglo, que cristalizó en zonas residenciales habitadas por capas populares procedentes de la inmigración o acomodadas, muy desiguales socioeconómicamente y con muestras de inercias que aún perduran.

En términos de justicia medioambiental, la distribución del dióxido de azufre muestra una relación clara y positiva entre los valores de contaminación y el nivel de renta, de modo que a medida que aumenta la opulencia, los niveles de dióxido de azufre también suben; no obstante, la mejora de calidad ambiental en el periodo 1995-2005 ha sido especialmente favorable en las zonas de mayores rentas (aunque esta conclusión, desde la perspectiva del reparto desigual de los beneficios derivados de las políticas públicas de mejora del medioambiente ambiente atmosférico, debería matizarse en cuanto que no valora el esfuerzo económico mayor que, en su caso, habrán realizado los beneficiarios de tales programas).

Moreno Jiménez ha abordado en 2007 un estudio⁵²⁶ de la equidad en el reparto del ruido en la ciudad de Madrid que aplica los principios de la justicia medioambiental a la esfera de la contaminación acústica. El estudio parte de la información contenida en el mapa acústico de Madrid, elaborado por el ayuntamiento de la ciudad, con datos de los años 2001-2002 tomados a través de 4400 puntos y representando los niveles sonoros de un periodo estándar de 24 horas; estos datos son cruzados con los niveles de renta, tomados a partir del el *Indicador sobre Renta Familiar Territorializada* que elabora el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

Los resultados del estudio no reflejan, propiamente, una situación de injusticia medioambiental, aunque sí desigualdades en el reparto que no evidencian una discriminación por causa socioeconómica⁵²⁷. Moreno constata cómo los sectores de rentas altas y los sectores de rentas medias-bajas disfrutan de un mayor confort sonoro que los sectores de rentas medias, que son los que sufren un mayor nivel de ruido, sin que, pese a todo, las diferencias sean excesivamente significativas.

Mención aparte merece el estudio colectivo del año 2003 sobre la distribución espacial de la renta en la Comunidad de Madrid, editado por el Instituto de Estadística regional, en el que se abordan diversos aspectos que tienen indudables concomitancias con el estudio de la justicia medioambiental.

Moreno y Fernández García, en el citado estudio colectivo, abordan específicamente el tema del confort climático de los entornos residenciales⁵²⁸, tema que cobra interés

⁵²⁶ MORENO JIMÉNEZ, Antonio. “¿Está equitativamente repartida la contaminación sonora urbana? Una evaluación desde el principio de justicia medioambiental en la ciudad de Madrid”, en: *Estudios Geográficos*, num 263, 2007. pp. 595-626.

⁵²⁷ A propósito de esta distinción, BOSQUE SENDRA ha planteado la posibilidad de diferenciar dos categorías: la *justicia espacial*, que plantea la distribución de los costes ambientales desde el objetivo de su reparto igualitario en el territorio, y la *justicia medioambiental*, que pretende evitar el impacto desigual o desproporcionado de las amenazas ambientales sobre los grupos de población más desaventajados y, por tanto, más vulnerables. Esta distinción pudiera servir, también como base de diferenciación entre la reivindicación NIMBY y la reivindicación propia de la justicia medioambiental. Ver BOSQUE SENDRA, Joaquín et al. “De la justicia espacial a la justicia medioambiental en la política de localización de instalaciones para la gestión de residuos en la Comunidad de Madrid”, en: *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, tomos CXXXVII-CXXXVIII, 2001-2002, p. 89.

⁵²⁸ MORENO JIMÉNEZ, Antonio y FERNÁNDEZ GARCÍA, Felipe. “El confort climático en los entornos residenciales de las capas altas, medias y bajas de la Comunidad de Madrid: otra forma de

desde la perspectiva de que, como señala el autor, existe base empírica para afirmar que los extremos térmicos causan trastornos fisiológicos y contribuyen a un incremento significativo de los ingresos hospitalarios y de la morbilidad, que puede aumentar hasta en un 50% respecto a los niveles normales; ello es especialmente relevante en un espacio como el de la Comunidad de Madrid, marcado por la centralidad de la capital que constituye, climáticamente, una “isla de calor” (efecto propio de los espacios urbanos en climas cálidos). Por ello, conforme a los resultados del estudio el período estival, representado por julio, la situación más agobiante incide particularmente (un 25%) en los lugares residenciales del grupo de bajas rentas, por lo que sufren una doble penalización, climática y económica. Los grupos de mayores rentas, por su parte, aunque eluden en gran medida los lugares climáticamente más desfavorables, no tienen tampoco su residencia principal en zonas especialmente confortables, y además juega a su favor la posibilidad de mitigar los efectos del discomfort climático con medidas como la refrigeración, el mejor aislamiento de la vivienda, inserción de la vivienda en un entorno ajardinado y refrescante, desplazamiento a segundas residencias en la montaña o en la costa,...

En esta misma obra colectiva hay algún estudio que puede ser contemplado dentro de la justicia medioambiental, al menos desde esa perspectiva amplia que actualmente se postula en los Estados Unidos y que no restringe su campo al de las emisiones contaminantes en la proximidad de un determinado entorno residencial. Es el caso, por ejemplo, del estudio que también Moreno⁵²⁹ dedica a la oferta de servicios de sanidad privada en la Comunidad de Madrid⁵³⁰ en relación con los niveles espaciales de renta y que, con todas las salvedades que esta materia implica⁵³¹, manifiesta una pauta clara que relaciona mayores niveles de renta con mayores niveles de dotación de médicos

desigualdad socioespacial”, en: MORENO, A. et al. *La distribución espacial de la renta en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, 2003. pp. 177-203.

⁵²⁹ MORENO JIMÉNEZ, Antonio. “Servicios privados para la salud y nivel de renta: un análisis espacial”, en: MORENO, A. et al. *La distribución espacial de la renta en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, 2003. pp. 127-148.

⁵³⁰ El referido estudio se realiza sobre el cuadro médico de una sola compañía aseguradora privada con fuerte presencia en el mercado del contrato privado de seguro de asistencia sanitaria.

⁵³¹ Como advierte el autor, relacionar la presencia de una oferta médica, que posee un efecto de atracción en un área relativamente extensa, con la demanda contenida en unidades espaciales pequeñas, provocaría un desajuste analíticamente desatinado. MORENO, *op. cit.* p. 131.

pertenecientes al cuadro sanitario estudiado, fenómeno que es especialmente relevante en los municipios más representativos del crecimiento suburbano madrileño (Majadahonda, Las Rozas, Pozuelo,...) y, específicamente, en las especialidades médicas de pediatría, ginecología y oftalmología.

Por último, y también dentro de esta óptica amplia de la justicia medioambiental, el trabajo de Prieto Flores⁵³² dedicado a las relaciones espaciales entre renta y recursos de ocio (específicamente centrado en las salas de exhibición cinematográfica), que concluye afirmando que la corona metropolitana de Madrid constituye el espacio elegido para la instalación de los modernos locales de proyección que concentran un alto número de salas, preferentemente ubicados en centros comerciales y parques de ocio. Este crecimiento ha sido constante en los últimos años, dando lugar a un espacio relativamente continuo de municipios de la periferia urbana que incorporan progresivamente este tipo de salas. La distribución de la renta per cápita y la cantidad de habitantes son factores que han debido influir claramente en el patrón espacial de las multisalas, y un ejemplo representativo de ello lo constituye el Oeste Metropolitano, donde el poder adquisitivo de la población es alto y la densidad de pantallas es una de las más elevadas de las Comunidad; el Sur Metropolitano, que reúne el mayor número de salas de la corona, cuenta con un gran volumen de población estimado en las áreas próximas, mientras que la presencia de cines disminuye en los sectores donde la renta y el número de habitantes descienden.

Los estudios someramente descritos en los párrafos precedentes representan, *grosso modo*, el panorama actual de los estudios de justicia medioambiental en España. Estos estudios aún representan un volumen muy escueto en comparación con el desarrollo de la justicia medioambiental en otras geografía próximas; aun así, su significación es grande, ya que de alguna manera viene a señalar los desarrollos futuros de los estudios geográficos y de la investigación social en un campo tan poco cultivado como el del reparto equitativo de las cargas medioambientales.

⁵³² PRIETO FLORES, Eugenia. “Actividades de ocio y renta en la Comunidad Autónoma de Madrid. Aproximación a la lógica espacial de las salas de distribución cinematográfica”, en: MORENO, A. et al. *La distribución espacial de la renta en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, 2003. pp. 149-176.

A medida que se profundiza en el conocimiento sobre los efectos nocivos de las diversas formas de contaminación, la instalación de fuentes contaminantes en la proximidad de núcleos de población origina indefectiblemente movilización de oposición; es, por ello, cuestión de tiempo que la oposición a estas instalaciones comience a articularse sobre la base de una ruptura del reparto equitativo de las cargas y, por ende, emerjan los argumentos de justicia medioambiental; momento a partir del cual, previsiblemente, los trabajos de campo experimenten un alza significativa.

ANEXO AL CAPÍTULO CUARTO. LA MEDICIÓN DE LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL SEGÚN SCORECARD.

SCORECARD es un servicio web creado en 1998 bajo el patrocinio de la organización no lucrativa *Environment Defense Fund* y constituye, en la actualidad, el motor de búsqueda más completo en materia de riesgos de salud y medioambientales en Estados Unidos⁵³³. En la actualidad SCORECARD está bajo el patrocinio de *GoodGuide*, organización de defensa del consumidor que proporciona información independiente acerca del impacto social, medioambiental y sobre la salud de los productos comerciales; está dirigida por Dara O'Rourke, profesor de la Universidad de Berkley.

Los riesgos que analiza SCORECARD son las siguientes cuatro cargas ambientales específicas:

- La liberación de sustancias químicas tóxicas
- Los riesgos de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos
- Los sitios Superfund (aquellos sitios designados para recibir fondos federales para la eliminación de los desechos tóxicos)
- Las instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes

Utilizando el motor de búsqueda de SCORECARD se han realizado búsquedas sobre las condiciones de justicia medioambiental de 10 condados de diversos estados. Por una parte, se han buscado los datos de algunos condados del sureste del país, ubicados dentro o cerca del llamado *toxic corridor*; se ha buscado información de un

⁵³³ El enlace web a SCORECARD es <http://scorecard.goodguide.com/>. Los cuadros sobre información medioambiental en diversos condados contenidos en las páginas siguientes han sido extraídos de esta web en el mes de septiembre de 2011.

estado con baja presencia de población de color y fuerte economía agrícola (Montana); dos estados del Norte marcadamente urbanos (Nueva York y Pensilvania) y un estado de la costa oeste (California). Con carácter previo, se detalla la definición de los conceptos utilizados en la información de SCORECARD. Por último, se ofrece la información de SCORECARD agregada a nivel nacional sobre la distribución de riesgos en cada grupo étnico de los utilizados por la Oficina nacional del censo.

Los condados estudiados son los siguientes:

- Condado de Beaufort (North Caroline)
- Parroquia de baton Rouge (Louisina)
- Condado de Calhoun (Alabama)
- Condado de Dade (Florida)
- Condado de Franklin (New York)
- Condado de Montgomery (Texas)
- Condado de Northampton (Pensilvania)
- Condado de Orange
- Condado de Silver Bow

Los resultados de estos análisis se muestran en las páginas siguientes y constituyen una confirmación de los diversos informes que se han citado en este capítulo y que permiten afirmar que los vecindarios de personas de color y/o de bajos ingresos padecen condiciones de salud y medioambientales perjudiciales con una mayor intensidad que el resto de vecindarios.

Con esta información concluye el recorrido que se ha hecho a través de los estudios e investigaciones realizados sobre medición de la discriminación

medioambiental (o también denominado racismo medioambiental). En los capítulos siguientes de esta tesis se abordará la cuestión de la posible recepción de la justicia medioambiental en el ordenamiento jurídico español, teniendo en cuenta la caracterización que en los capítulos precedentes se ha dado de la justicia medioambiental, habida consideración de que, con las excepciones debidamente señaladas, poco o muy escaso tratamiento doctrinal ha recibido hasta el momento.

DEFINICIONES DE LOS CONCEPTOS UTILIZADOS EN SCORECARD⁵³⁴

RAZA U ORIGEN ÉTNICO *Compara la distribución de la contaminación entre las personas de raza blanca y las personas de color.*

LAS PERSONAS DE COLOR *son todos los grupos raciales y étnicos que no son de raza blanca dentro de una zona en particular, incluyendo los afroamericanos, los asiaticoamericanos, los indígenas norteamericanos, los latinos (hispanos) y otros. Los hispanos pueden pertenecer a una variedad de grupos raciales y se definen como una categoría étnica, mas no racial, del Departamento del Censo de los EE.UU.*

INGRESOS *Compara la distribución de la contaminación entre familias con ingresos mayores a los \$15,000 anuales (altos ingresos) y las familias con ingresos menores a los \$15,000 (bajos ingresos).*

POBREZA *Compara la distribución de la contaminación entre familias que se encuentran por debajo del límite federal de la pobreza y aquellas que viven por arriba del límite de la pobreza. El límite federal de la pobreza se fija en \$12,575 al año para una familia de cuatro.*

FAMILIAS POR DEBAJO DEL LÍMITE DE LA POBREZA *Porcentaje de familias que viven por debajo del límite federal de la pobreza. Este indicador de la pobreza toma en cuenta el tamaño y la distribución de edades de la familia, y evalúa la capacidad de compra de una determinada canasta básica de alimentos. Para el Censo de 1990, el límite de la pobreza para una familia de dos adultos y dos hijos se fijó en \$12,575 anuales.*

POBREZA INFANTIL *Compara la distribución de la contaminación entre los niños menores de 18 años de edad que viven por debajo del límite federal de la pobreza y aquellos que viven por arriba del límite de la pobreza. El límite federal de la pobreza se fija en \$12,575 al año para una familia de cuatro.*

⁵³⁴ <http://scorecard.goodguide.com/env-releases/def/es/ej_measures.html>

EDUCACIÓN *Compara la distribución de la contaminación entre residentes mayores de 25 años de edad quienes terminaron la high school o su equivalente (graduados de la high school) y las personas que no se graduaron de la high school o su equivalente (personas que no se graduaron de la high school).*

PORCENTAJE DE PERSONAS QUE NO SE GRADUARON DE LA HIGH SCHOOL (O SU EQUIVALENTE) *Porcentaje de residentes de 25 años de edad o mayores, dentro una región censal, condado o estado que no terminaron la high school o su equivalente.*

CLASIFICACIÓN LABORAL *Compara la distribución de la contaminación entre residentes de la clase trabajadora y residentes que no son de la clase trabajadora. Los residentes de la clase trabajadora incluyen a personas que desempeñan trabajos de tipo secretarial y administrativo, de ventas, doméstico, en el sector de servicios, artesanales, en el sector de transportes y los peones de construcción.*

PORCENTAJE DE LA CLASE TRABAJADORA *Porcentaje de residentes dentro de una región censal, condado o estado que desempeñan trabajos de la clase trabajadora. Los trabajos de la clase trabajadora incluyen: los trabajos de tipo secretariado y administrativo, de ventas, doméstico, en el sector de servicios, artesanales, en el sector de transportes y los peones de construcción.*

SITIOS SUPERFUND. *Superfund es el nombre dado al programa ambiental establecido para hacer frente a sitios abandonados de almacenamiento de residuos peligrosos. También es el nombre del fondo establecido por la Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act de 1980, que permite a la EPA limpiar tales sitios y obligar a los responsables a realizar el reembolso de los costes.*

• **Distribución de las cargas ambientales en el Condado de BEAUFORT**

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LA RAZA/EL ORIGEN ÉTNICO

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de color	1100000	
Personas de raza blanca	530000	2.08
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de color	100	
Personas de raza blanca	93	1.08
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	.073	
Personas de raza blanca	.042	1.74
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	.075	
Personas de raza blanca	.043	1.74

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LOS INGRESOS

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias de bajos ingresos	810000	
Familias de altos ingresos	590000	1.37
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias de bajos ingresos	98	
Familias de altos ingresos	93	1.05
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	.067	
Familias de altos ingresos	.041	1.63
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	.069	
Familias de altos ingresos	.042	1.64

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	810000	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	620000	1.31
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	98	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	93	1.05
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	.067	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	.044	1.52
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	.069	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	.045	1.53

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA INFANTIL

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	790000	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	660000	1.20
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	100	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	93	1.08
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	.077	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	.044	1.75
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	.078	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	.045	1.73

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL ACADÉMICO

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas que no terminaron la High School	780000	
Personas que terminaron la High School	660000	1.18
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas que no terminaron la High School	95	
Personas que terminaron la High School	95	1.00
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	.056	
Personas que terminaron la High School	.049	1.14
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	.058	
Personas que terminaron la High School	.051	1.14

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN LABORAL

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de la clase trabajadora	670000	
Personas que no son de la clase trabajadora	560000	1.20
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de la clase trabajadora	93	
Personas que no son de la clase trabajadora	96	0.97
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	.046	
Personas que no son de la clase trabajadora	.051	0.90
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	.048	
Personas que no son de la clase trabajadora	.052	0.92

• [Distribución de las cargas ambientales en el Condado de CALHOUN](#)

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LA RAZA/EL ORIGEN ÉTNICO

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de color	130000	
Personas de raza blanca	37000	3.51
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de color	330	
Personas de raza blanca	140	2.36
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	.0056	
Personas de raza blanca	.005	1.12
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	2.3	
Personas de raza blanca	.51	4.51

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LOS INGRESOS

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias de bajos ingresos	96000	
Familias de altos ingresos	44000	2.18
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias de bajos ingresos	230	
Familias de altos ingresos	160	1.44
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	.0052	
Familias de altos ingresos	.0055	0.95
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	1.4	
Familias de altos ingresos	.68	2.06

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	120000	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	47000	2.55
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	260	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	160	1.62
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	.0062	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	.0053	1.17
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	1.7	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	.72	2.36

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA INFANTIL

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	120000	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	46000	2.61
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	270	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	160	1.69
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	.0052	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	.0062	0.84
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	1.8	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	.67	2.69

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL ACADÉMICO

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas que no terminaron la High School	80000	
Personas que terminaron la High School	44000	1.82
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas que no terminaron la High School	210	
Personas que terminaron la High School	170	1.24
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	.0058	
Personas que terminaron la High School	.005	1.16
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	1.2	
Personas que terminaron la High School	.77	1.56

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN LABORAL

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de la clase trabajadora	55000	
Personas que no son de la clase trabajadora	36000	1.53
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de la clase trabajadora	170	
Personas que no son de la clase trabajadora	150	1.13
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	.0062	
Personas que no son de la clase trabajadora	.004	1.55
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	.79	
Personas que no son de la clase trabajadora	.62	1.27

• [Distribución de las cargas ambientales en el Condado de DADE](#)

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LA RAZA/EL ORIGEN ÉTNICO

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de color	59000	2.81
Personas de raza blanca	21000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de color	370	1.19
Personas de raza blanca	310	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	.23	1.64
Personas de raza blanca	.14	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	1.5	1.90
Personas de raza blanca	.79	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LOS INGRESOS

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias de bajos ingresos	55000	1.25
Familias de altos ingresos	44000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias de bajos ingresos	380	1.09
Familias de altos ingresos	350	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	.28	1.56
Familias de altos ingresos	.18	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	1.8	1.50
Familias de altos ingresos	1.2	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	57000	1.30
Familias por arriba del nivel de la pobreza	44000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	380	1.09
Familias por arriba del nivel de la pobreza	350	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	.27	1.42
Familias por arriba del nivel de la pobreza	.19	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	1.8	1.50
Familias por arriba del nivel de la pobreza	1.2	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA INFANTIL

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	62000	1.22
Niños por arriba del nivel de la pobreza	51000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	370	1.06
Niños por arriba del nivel de la pobreza	350	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	.26	1.44
Niños por arriba del nivel de la pobreza	.18	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	1.9	1.58
Niños por arriba del nivel de la pobreza	1.2	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL ACADÉMICO

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas que no terminaron la High School	59000	1.59
Personas que terminaron la High School	37000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas que no terminaron la High School	380	1.12
Personas que terminaron la High School	340	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	.3	1.88
Personas que terminaron la High School	.16	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	1.8	1.80
Personas que terminaron la High School	1	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN LABORAL

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de la clase trabajadora	51000	1.65
Personas que no son de la clase trabajadora	31000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de la clase trabajadora	360	1.06
Personas que no son de la clase trabajadora	340	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	.22	1.69
Personas que no son de la clase trabajadora	.13	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	1.4	1.59
Personas que no son de la clase trabajadora	.88	

• [Distribución de las cargas ambientales en el Condado de FRANKLIN](#)

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LA RAZA/EL ORIGEN ÉTNICO

	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Emisión de sustancias químicas tóxicas		
Personas de color	1000	344.83
Personas de raza blanca	2.9	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de color	89	1.09
Personas de raza blanca	82	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	.021	21.00
Personas de raza blanca	.001	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	.019	2.32
Personas de raza blanca	.0082	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LOS INGRESOS

	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Emisión de sustancias químicas tóxicas		
Familias de bajos ingresos	150	1.63
Familias de altos ingresos	92	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias de bajos ingresos	82	1.01
Familias de altos ingresos	81	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	.0042	1.50
Familias de altos ingresos	.0028	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	.0088	1.24
Familias de altos ingresos	.0071	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA

	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Emisión de sustancias químicas tóxicas		
Familias por debajo del nivel de la pobreza	190	2.04
Familias por arriba del nivel de la pobreza	93	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	82	1.00
Familias por arriba del nivel de la pobreza	82	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	.0052	1.86
Familias por arriba del nivel de la pobreza	.0028	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	.0092	1.26
Familias por arriba del nivel de la pobreza	.0073	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA INFANTIL

	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Emisión de sustancias químicas tóxicas		
Niños por debajo del nivel de la pobreza	180	1.50
Niños por arriba del nivel de la pobreza	120	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	82	1.00
Niños por arriba del nivel de la pobreza	82	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	.005	1.47
Niños por arriba del nivel de la pobreza	.0034	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	.0093	1.33
Niños por arriba del nivel de la pobreza	.007	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL ACADÉMICO

	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Emisión de sustancias químicas tóxicas		
Personas que no terminaron la High School	130	1.60
Personas que terminaron la High School	81	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas que no terminaron la High School	84	1.01
Personas que terminaron la High School	83	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	.0034	1.36
Personas que terminaron la High School	.0025	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	.012	1.30
Personas que terminaron la High School	.0092	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN LABORAL

	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Emisión de sustancias químicas tóxicas		
Personas de la clase trabajadora	86	1.15
Personas que no son de la clase trabajadora	75	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de la clase trabajadora	81	0.98
Personas que no son de la clase trabajadora	83	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	.0027	1.23
Personas que no son de la clase trabajadora	.0022	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	.0069	0.83
Personas que no son de la clase trabajadora	.0083	

• **Distribución de las cargas ambientales en el Condado de MONTGOMERY**

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LA RAZA/EL ORIGEN ÉTNICO

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de color	77000	1.83
Personas de raza blanca	42000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de color	160	1.07
Personas de raza blanca	150	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	.03	1.76
Personas de raza blanca	.017	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	.19	2.18
Personas de raza blanca	.087	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LOS INGRESOS

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias de bajos ingresos	59000	1.48
Familias de altos ingresos	40000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias de bajos ingresos	150	1.00
Familias de altos ingresos	150	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	.023	1.35
Familias de altos ingresos	.017	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	.13	1.48
Familias de altos ingresos	.088	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	60000	1.43
Familias por arriba del nivel de la pobreza	42000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	150	1.00
Familias por arriba del nivel de la pobreza	150	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	.017	0.94
Familias por arriba del nivel de la pobreza	.018	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	.13	1.43
Familias por arriba del nivel de la pobreza	.091	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA INFANTIL

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	63000	1.54
Niños por arriba del nivel de la pobreza	41000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	150	1.00
Niños por arriba del nivel de la pobreza	150	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	.018	1.29
Niños por arriba del nivel de la pobreza	.014	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	.13	1.51
Niños por arriba del nivel de la pobreza	.086	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL ACADÉMICO

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas que no terminaron la High School	62000	1.55
Personas que terminaron la High School	40000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas que no terminaron la High School	150	1.00
Personas que terminaron la High School	150	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	.02	1.05
Personas que terminaron la High School	.019	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	.12	1.30
Personas que terminaron la High School	.092	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN LABORAL

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de la clase trabajadora	49000	1.63
Personas que no son de la clase trabajadora	30000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de la clase trabajadora	150	0.94
Personas que no son de la clase trabajadora	160	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	.02	1.05
Personas que no son de la clase trabajadora	.019	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	.1	1.14
Personas que no son de la clase trabajadora	.088	

• **Distribución de las cargas ambientales en el Condado de NORTHAMPTON**

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LA RAZA/EL ORIGEN ÉTNICO

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de color	140000	1.27
Personas de raza blanca	110000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de color	270	1.35
Personas de raza blanca	200	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	.36	2.25
Personas de raza blanca	.16	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	5.7	2.11
Personas de raza blanca	2.7	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LOS INGRESOS

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias de bajos ingresos	110000	1.10
Familias de altos ingresos	100000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias de bajos ingresos	230	1.15
Familias de altos ingresos	200	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	.28	1.75
Familias de altos ingresos	.16	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	4	1.67
Familias de altos ingresos	2.4	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	120000	1.20
Familias por arriba del nivel de la pobreza	100000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	240	1.20
Familias por arriba del nivel de la pobreza	200	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	.32	2.00
Familias por arriba del nivel de la pobreza	.16	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	4.5	1.88
Familias por arriba del nivel de la pobreza	2.4	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA INFANTIL

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	120000	1.20
Niños por arriba del nivel de la pobreza	100000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	240	1.20
Niños por arriba del nivel de la pobreza	200	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	.35	1.94
Niños por arriba del nivel de la pobreza	.18	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	4.8	1.92
Niños por arriba del nivel de la pobreza	2.5	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL ACADÉMICO

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas que no terminaron la High School	110000	1.10
Personas que terminaron la High School	100000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas que no terminaron la High School	210	1.05
Personas que terminaron la High School	200	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	.21	1.31
Personas que terminaron la High School	.16	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	3.4	1.36
Personas que terminaron la High School	2.5	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN LABORAL

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de la clase trabajadora	110000	1.10
Personas que no son de la clase trabajadora	100000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de la clase trabajadora	200	1.00
Personas que no son de la clase trabajadora	200	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	.19	1.58
Personas que no son de la clase trabajadora	.12	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	2.9	1.16
Personas que no son de la clase trabajadora	2.5	

• [Distribución de las cargas ambientales en el Condado de ORANGE](#)

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LA RAZA/EL ORIGEN ÉTNICO

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de color	50000	1.79
Personas de raza blanca	28000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de color	430	1.16
Personas de raza blanca	370	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	.068	1.10
Personas de raza blanca	.062	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	85	1.52
Personas de raza blanca	56	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LOS INGRESOS

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias de bajos ingresos	45000	1.36
Familias de altos ingresos	33000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias de bajos ingresos	430	1.13
Familias de altos ingresos	380	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	.078	1.22
Familias de altos ingresos	.064	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	82	1.37
Familias de altos ingresos	60	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	48000	1.45
Familias por arriba del nivel de la pobreza	33000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	430	1.13
Familias por arriba del nivel de la pobreza	380	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	.081	1.27
Familias por arriba del nivel de la pobreza	.064	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	87	1.43
Familias por arriba del nivel de la pobreza	61	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA INFANTIL

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	51000	1.46
Niños por arriba del nivel de la pobreza	35000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	440	1.16
Niños por arriba del nivel de la pobreza	380	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	.082	1.22
Niños por arriba del nivel de la pobreza	.067	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	90	1.45
Niños por arriba del nivel de la pobreza	62	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL ACADÉMICO

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas que no terminaron la High School	51000	1.76
Personas que terminaron la High School	29000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas que no terminaron la High School	440	1.19
Personas que terminaron la High School	370	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	.071	1.16
Personas que terminaron la High School	.061	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	88	1.52
Personas que terminaron la High School	58	

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN LABORAL

Emisión de sustancias químicas tóxicas	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de la clase trabajadora	41000	1.46
Personas que no son de la clase trabajadora	28000	
Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de la clase trabajadora	400	1.11
Personas que no son de la clase trabajadora	360	
Sitios Superfund	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	.064	1.14
Personas que no son de la clase trabajadora	.056	
Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	72	1.33
Personas que no son de la clase trabajadora	54	

• **Distribución de las cargas ambientales en el EAST BATON ROUGE Parroquia**

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LA RAZA/EL ORIGEN ÉTNICO

<u>Emisión de sustancias químicas tóxicas</u>	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de color	860000	
Personas de raza blanca	120000	7.17
<u>Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos</u>	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de color	440	
Personas de raza blanca	280	1.57
<u>Sitios Superfund</u>	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	.0021	
Personas de raza blanca	.0014	1.50
<u>Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes</u>	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	.79	
Personas de raza blanca	.11	7.18

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LOS INGRESOS

<u>Emisión de sustancias químicas tóxicas</u>	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias de bajos ingresos	850000	
Familias de altos ingresos	250000	3.40
<u>Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos</u>	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias de bajos ingresos	440	
Familias de altos ingresos	300	1.47
<u>Sitios Superfund</u>	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	.0016	
Familias de altos ingresos	.0016	1.00
<u>Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes</u>	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	.8	
Familias de altos ingresos	.21	3.81

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA

<u>Emisión de sustancias químicas tóxicas</u>	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	960000	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	270000	3.56
<u>Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos</u>	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	460	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	310	1.48
<u>Sitios Superfund</u>	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	.0015	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	.0016	0.94
<u>Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes</u>	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	.91	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	.23	3.96

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA INFANTIL

<u>Emisión de sustancias químicas tóxicas</u>	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	990000	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	280000	3.54
<u>Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos</u>	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	460	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	300	1.53
<u>Sitios Superfund</u>	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	.0012	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	.0018	0.67
<u>Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes</u>	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	.93	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	.22	4.23

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL ACADÉMICO

<u>Emisión de sustancias químicas tóxicas</u>	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas que no terminaron la High School	780000	
Personas que terminaron la High School	260000	3.00
<u>Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos</u>	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas que no terminaron la High School	410	
Personas que terminaron la High School	310	1.32
<u>Sitios Superfund</u>	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	.0019	
Personas que terminaron la High School	.0015	1.27
<u>Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes</u>	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	.7	
Personas que terminaron la High School	.25	2.80

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN LABORAL

<u>Emisión de sustancias químicas tóxicas</u>	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de la clase trabajadora	360000	
Personas que no son de la clase trabajadora	130000	2.77
<u>Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos</u>	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de la clase trabajadora	330	
Personas que no son de la clase trabajadora	300	1.10
<u>Sitios Superfund</u>	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	.0015	
Personas que no son de la clase trabajadora	.001	1.50
<u>Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes</u>	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	.32	
Personas que no son de la clase trabajadora	.17	1.88

• Distribución de las cargas ambientales en el Condado de SILVER BOW

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LA RAZA/EL ORIGEN ÉTNICO

<u>Emisión de sustancias químicas tóxicas</u>	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de color	8900000	
Personas de raza blanca	7000000	1.27
<u>Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos</u>	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de color	220	
Personas de raza blanca	190	1.16
<u>Sitios Superfund</u>	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	.51	
Personas de raza blanca	.34	1.50
<u>Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes</u>	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de color	1.1	
Personas de raza blanca	1	1.10

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN LOS INGRESOS

<u>Emisión de sustancias químicas tóxicas</u>	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias de bajos ingresos	8800000	
Familias de altos ingresos	6500000	1.35
<u>Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos</u>	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias de bajos ingresos	200	
Familias de altos ingresos	180	1.11
<u>Sitios Superfund</u>	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	.41	
Familias de altos ingresos	.31	1.32
<u>Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes</u>	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias de bajos ingresos	1.1	
Familias de altos ingresos	.96	1.15

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA

<u>Emisión de sustancias químicas tóxicas</u>	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	9500000	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	6700000	1.42
<u>Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos</u>	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	210	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	180	1.17
<u>Sitios Superfund</u>	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	.44	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	.32	1.38
<u>Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes</u>	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Familias por debajo del nivel de la pobreza	1.2	
Familias por arriba del nivel de la pobreza	.97	1.24

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL DE POBREZA INFANTIL

<u>Emisión de sustancias químicas tóxicas</u>	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	10000000	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	6300000	1.59
<u>Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos</u>	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	210	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	180	1.17
<u>Sitios Superfund</u>	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	.45	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	.31	1.45
<u>Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes</u>	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Niños por debajo del nivel de la pobreza	1.1	
Niños por arriba del nivel de la pobreza	.91	1.21

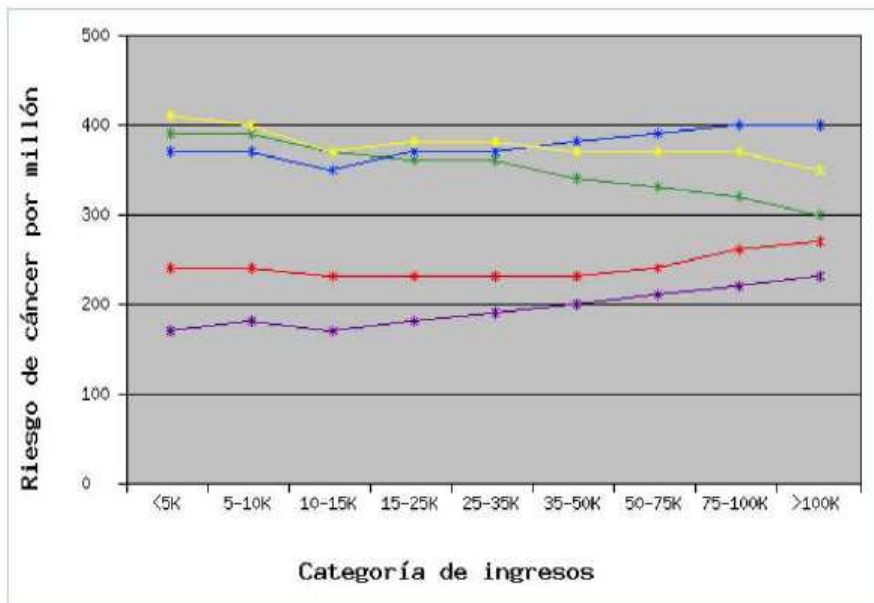
DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SEGÚN EL NIVEL ACADÉMICO

<u>Emisión de sustancias químicas tóxicas</u>	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas que no terminaron la High School	8500000	
Personas que terminaron la High School	6700000	1.27
<u>Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos</u>	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas que no terminaron la High School	190	
Personas que terminaron la High School	190	1.00
<u>Sitios Superfund</u>	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	.34	
Personas que terminaron la High School	.34	1.00
<u>Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes</u>	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas que no terminaron la High School	1.1	
Personas que terminaron la High School	.98	1.12

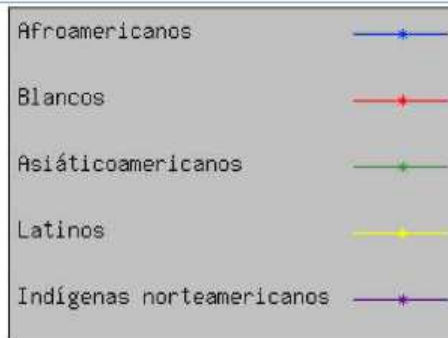
DISTRIBUCIÓN DE CARGAS DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN LABORAL

<u>Emisión de sustancias químicas tóxicas</u>	(Indicador de la emisión de sustancias químicas)	Relación
Personas de la clase trabajadora	7400000	
Personas que no son de la clase trabajadora	5700000	1.30
<u>Riesgo de cáncer a causa de los contaminantes del aire peligrosos</u>	(Riesgo agregado por millón)	Relación
Personas de la clase trabajadora	190	
Personas que no son de la clase trabajadora	200	0.95
<u>Sitios Superfund</u>	(sitios por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	.34	
Personas que no son de la clase trabajadora	.37	0.92
<u>Instalaciones que emiten contaminantes del aire comunes</u>	(instalaciones por milla cuadrada)	Relación
Personas de la clase trabajadora	1.1	
Personas que no son de la clase trabajadora	.9	1.22

- Distribución de riesgos por raza/origen étnico e ingresos en los Estados Unidos



AFROAMERICANOS
 LATINOS
 ASIATICOAMERIC.
 BLANCOS
 INDIGENAS AMERIC.



CAPÍTULO 5

LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

1.- PLANTEAMIENTO GENERAL DEL TEMA..

Los capítulos anteriores de esta tesis han supuesto un estudio pormenorizado de la justicia medioambiental en su doble dimensión de movimiento social y concepto relevante para el estudio interdisciplinar. Sucesivamente se han examinado: la inserción de la justicia medioambiental en el contexto del medioambientalismo contemporáneo, su surgimiento y evolución, su concepto y contenido y su configuración estructural como base para la adopción de un *marco de justicia medioambiental* desde el cual analizar los problemas en el terreno medioambiental. Este marco propone, esencialmente, analizar las decisiones o conflictos desde una perspectiva que tenga en cuenta las repercusiones que detrás de cada cuestión medioambiental existen en términos de reparto de cargas y beneficios medioambientales y, sobre todo, tomando en consideración la situación de los colectivos que padecen con mayor intensidad los efectos negativos de la degradación medioambiental y que son, generalmente, los que conforman las grandes bolsas de pobreza urbana (colectivos de bajas rentas y minorías étnicas).

En el capítulo anterior ya se advirtió que la formulación de un marco de justicia medioambiental entraña una dimensión referida a la defensa de la misma, es decir, a los medios de carácter jurídico a través de los que se puede hacer valer la pretensión a obtener un reparto equitativo de estas cargas y beneficios. Por ello, cuando se analizan las fuentes de un ordenamiento jurídico (o los criterios jurisprudenciales a la hora de interpretar y aplicar dicho cuadro de fuentes) con vistas a desentrañar si contemplan un derecho a la no discriminación medioambiental, se está adoptando un *marco de justicia medioambiental* en el análisis jurídico, y ello es, precisamente, el objeto de este capítulo;

que se convierte así en una continuación del capítulo anterior, pero también abre un bloque nuevo no abordado hasta este momento en este trabajo, cual es el de la dimensión jurídica de la justicia medioambiental.

La cuestión podría reconducirse a la siguiente pregunta: ¿cómo se comporta el ordenamiento jurídico ante la cuestión ambiental? Esta misma cuestión, en perspectiva de justicia medioambiental, puede enunciarse del modo siguiente: ¿contempla un ordenamiento jurídico determinado que, ante una decisión de repercusiones medioambientales, deba ser examinado quién aparece como destinatario de los procesos de reparto de cargas y beneficios medioambientales? La respuesta a esta cuestión, referida al derecho español, es la que se va a abordar en el presente capítulo.

Vaya por delante que el ordenamiento jurídico español carece de norma que, en su formulación literal, recoja la justicia medioambiental; de hecho, tal constatación es la que justifica la exploración jurídica que constituye materia de esta tesis. Por ello, en los sucesivos apartados de este capítulo se hará un recorrido por cada parcela jurídica en cuyo interior, a juicio del autor de esta tesis, puedan tal vez hallarse atisbos, indicios o, en el mejor de los casos, contenidos normativos expresos referidos a la justicia medioambiental.

En el capítulo anterior ya se ha manifestado que, a la luz de los estudios que se están realizando en España sobre justicia medioambiental (los menos) y sobre segregación urbana (los más), hay base suficiente para entender que la justicia medioambiental constituye un previsible escenario futuro de desarrollo de políticas públicas y de formulación jurídica. La justicia medioambiental ha hecho su aparición en el ámbito europeo y cada vez son más frecuentes los supuestos en que un conflicto medioambiental adopta un marco de justicia medioambiental, por más que en España sea un concepto que apenas ha recibido atención; si bien hay unos pocos estudios sobre el tema desde el ámbito de la sociología (Arriaga Legarda) o desde la geografía (Bosque Sendra, Moreno Jiménez), en cambio los estudios jurídicos están absolutamente huérfanos al respecto. Tras una búsqueda en catálogos de bibliotecas universitarias, en bases jurídicas y documentales (*Westlaw*, *La Ley*, *Dialnet*) o en motores de búsqueda en

Internet, no se ha encontrado ni un solo estudio jurídico que aborde la justicia medioambiental en el contexto del derecho español.

Así pues, este va a ser el tema que se aborde en el presente capítulo. Se trata de hacer un recorrido por aquellas parcelas del ordenamiento jurídico español en las que, con mayor probabilidad, puedan encontrarse formulaciones que, de manera directa o indirecta, nos permitan hallar enunciados prescriptivos de justicia medioambiental. Y la cuestión que aquí surge es la de determinar cuándo puede afirmarse que encontramos tales enunciados; razonablemente, pueden formularse cuatro hipótesis:

- a) El supuesto más previsible es aquél en el cual una norma exige que una determinada clase de instalaciones que entrañan riesgos para la salud (externalidades medioambientales) deban ser objeto de un examen en cuanto a sus repercusiones sobre ciertos colectivos considerados como desfavorecidos⁵³⁵. Este es el supuesto típico de justicia medioambiental ajustado a los perfiles con que se presenta en el ámbito estadounidense, y es fácilmente concebible en el contexto español si se refiriese, por ejemplo, a grupos sociales como las familias de baja renta, el colectivo de personas inmigrantes o ciertos grupos minoritarios que han sido objeto de políticas sociales específicas en España (caso de la minoría gitana). Si se detectase una norma con esos contenidos jurídicos indudablemente se trataría de una norma de justicia medioambiental, cualquiera que fuese la denominación normativa que recibiese.

No es probable que en el proceso de búsqueda que se realiza en este capítulo se encuentre norma de esta clase en el ordenamiento español: la carencia bibliográfica al respecto es un dato lo bastante revelador. No obstante, el

⁵³⁵ En este punto es preciso recordar que la justicia medioambiental se desenvuelve, básicamente, dentro de parámetros antropocéntricos, de ahí que los efectos (potenciales o actuales) sobre la salud humana constituyen un punto central del análisis. Ahora bien, ello no debe significar que las cuestiones referidas a la protección o desprotección de los ecosistemas naturales (medioambientalismo clásico) deban quedar fuera de la esfera de la justicia medioambiental; de hecho, conforme los ámbitos de la JM se amplían en un sentido positivo (reparto de ventajas o beneficios medioambientales) las conexiones entre la protección de ciertos ecosistemas naturales y el acceso a un reparto medioambiental equitativo se manifiestan de manera inequívoca.

investigador jurídico no debe descartar que en alguna norma reguladora de programas de apoyo a colectivos minoritarios puedan hallarse preceptos que impongan una verificación o control de las condiciones medioambientales de ciertos barrios o zonas urbanas con presencia preponderante de estos grupos. No se trataría de normas medioambientales, sino de normas de política social que, además, en muchos casos carecen de contenido normativo y son, por lo general, normas programáticas. Como dice García-Ferrando, desde finales de los años setenta las iniciativas más importantes de transformación urbana han tenido como unidad de intervención el “barrio”, produciéndose un proceso de revisión de los modelos tradicionales de intervención urbana que han servido para abandonar modelos unidireccionales o sectoriales que otorgaban especial peso a las estrategias de intervención física, y así las políticas de renovación de barrios a nivel europeo adoptan nuevos enfoques integrales e incorporan actuaciones transversales en los diferentes ámbitos de la realidad del barrio, deshaciendo la dicotomía entre la esfera física o urbanística y la esfera social, cultural o socio-económica⁵³⁶. Téngase en cuenta, además, que la incorporación a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de una serie de derechos con impacto territorial está produciendo un proceso de retroalimentación imparable entre los niveles nacional y europeo⁵³⁷; todo lo cual representa un ámbito de desarrollo de políticas transversales de regeneración urbana en cuya regulación resulta procedente realizar una inmersión.

- b) Una segunda hipótesis de justicia medioambiental es la referida a la protección de ciertos grupos cuya caracterización apriorística no los situaría como colectivo típico de justicia medioambiental. En la definición de esta hipótesis habría que partir de que existen ciertos colectivos a los cuales se les

⁵³⁶ GARCÍA-FERRANDO, Lidia. “Retos para un nuevo modelo de intervención en barrios: la Llei de Barris de Catalunya (2004). Cambios en las políticas de regeneración urbana”, en: *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Dirección Internet: <<<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-58.htm>>>. Última consulta: 25 de julio de 2013.

⁵³⁷ CHITI, M.P.: “Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio”, en CIVITARESE, S.; FERRARI, E. y URBANI, P. (eds): *Il governo del territorio*. Milán: Giuffrè, 2003. pp. 162- ss

dispensa una especial protección; con rango constitucional, pueden citarse a los niños (artículo 39), las personas con discapacidad (artículo 49) y la tercera edad (artículo 50).

Además, en algunos estatutos de autonomía se recogen otros grupos sociales a los que se les dispensa una protección específica: en el caso del Estatuto de la Comunidad Valenciana, el párrafo tercero del artículo 10 concreta los ámbitos preferentes hacia los que se dirigirá la política social de los poderes valencianos, citando *“la defensa integral de la familia; los derechos de las situaciones de unión legalizadas; protección específica y tutela social del menor; la no discriminación y derechos de las personas con discapacidad y sus familias a la igualdad de oportunidades, a la integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa o económica; la articulación de políticas que garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural; participación y protección de las personas mayores y de los dependientes; asistencia social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social; igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo; protección social contra la violencia, especialmente de la violencia de género y actos terroristas; derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunitat Valenciana.”*

Este segundo supuesto plantea indudables reservas a la hora de caracterizarlo como casos de justicia medioambiental. La razón estriba en la *concentración espacial* de estos grupos especialmente protegidos: es consustancial a la idea de JM que en un determinado territorio se concentren tanto riesgos medioambientales como grupos sociales especialmente vulnerables. Mientras sí que existen datos que avalan la concentración de grupos minoritarios, personas de baja renta o inmigrantes en ciertos espacios urbanos específicos, en cambio es más difícil postular esta misma idea cuando se trata, por ejemplo, de niños, de personas de la tercera edad o de

personas dependientes; las tasas de natalidad, discapacidad o envejecimiento son, en principio, difícilmente singularizables respecto de grupos sociales específicos.

Sin embargo, sí que puede defenderse la adopción de un marco de justicia medioambiental cuando se trata de poner en relación una instalación potencialmente contaminante con la ubicación, dentro de su área de afección, de escuelas, de residencias de tercera edad o de centros de atención a personas dependientes. El llamado *juicio de razonabilidad*, como elemento estructural de nuestro ordenamiento jurídico⁵³⁸, puede avalar la anterior afirmación: vale tanto como decir que es de sentido común que una eficaz manera de garantizar el valor constitucional de *proteger integralmente a la infancia* es evitar que en las proximidades de una escuela se ubiquen instalaciones potencialmente peligrosas, o bien evitar que en una zona de alta densidad escolar existan esta clase de instalaciones.

Hasta qué punto estos supuestos son, estrictamente, cuestiones de justicia medioambiental, resulta discutible; no obstante, es entendible que el razonamiento para evitar que una escuela, un hospital, una residencia de ancianos,... estén próximos a una instalación contaminante representa, en definitiva, la adopción de un marco jurídico de justicia medioambiental. Mas, en cualquier caso, de lo que se trataría en el presente capítulo es de examinar las normas que, regulando estos supuestos, toman en consideración la caracterización específica de las personas afectadas por proximidad a una instalación o actividad contaminante y dilucidar hasta qué punto se está recepcionando en nuestro derecho un elemento de encaje de la justicia medioambiental.

- c) Una tercera hipótesis hace abstracción de la caracterización de la población afectada por instalaciones contaminantes y se plantea exclusivamente una

⁵³⁸ MERCADER UGUINA, Jesús R. "Tutela judicial efectiva, control de razonabilidad de las decisiones judiciales y «canon reforzado» de motivación en la doctrina del Tribunal Constitucional", en: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, número 73. pp. 127-146.

cuestión de proporcionalidad. Desde esta perspectiva, se trataría de dilucidar si en un espacio determinado (ciudad, comarca, región,...) una concreta parte de la población está sufriendo de manera desproporcionada los costes medioambientales producidos en ese mismo espacio. A estos efectos, resultaría intranscendente si la población sobre la que pesa una carga desproporcionada pertenece a determinado grupo de renta, a determinada raza, a cierto grupo etario,... De lo que se trataría, más sencillamente, es de que el reparto de cargas medioambientales (o de los beneficios de igual naturaleza) estaría desigualmente repartido, y que la concentración de cargas o beneficios perjudicaría o favorecería de manera desproporcionadamente desigual a una parte de la población. La búsqueda de normas que persigan un reparto equitativo de cargas ambientales puede, así, convertirse en un asidero jurídico para sostener reclamaciones de justicia medioambiental.

- d) Una última hipótesis de justicia medioambiental se puede enunciar en términos de eficiencia en la elección de emplazamiento de instalaciones contaminantes o peligrosas. Esta hipótesis es la que más difícil encaje tiene en la justicia medioambiental, pues la búsqueda de un modelo eficiente para el emplazamiento industrial lo que está proponiendo es una fórmula que minimice el impacto sobre la población; no se trata ya de un problema de distribución de riesgos, sino de minimizarlos. Indudablemente, las consideraciones de justicia no son ajenas a estas decisiones, ya que la búsqueda de una localización eficiente pasa, generalmente, por la combinación de dos planteamientos: justicia espacial y eficiencia espacial, y si el primero alude al grado de igualdad en la distribución de los servicios que presta cada instalación entre la población, el segundo se refiere al volumen global de desplazamientos que el conjunto de la demanda debe efectuar para utilizar las instalaciones, y viene a modular (y a limitar) el pleno desenvolvimiento de postulados de justicia, para evitar que los costes

de transporte sean de una magnitud excesiva⁵³⁹. Por ello, resulta justificado que en la búsqueda de normas que se realiza en el presente capítulo se incluyan también aquellas (si es que las hay) que hayan incorporado prescripciones de eficiencia en la localización de instalaciones no deseables.

Con los cuatro supuestos que se han expuesto quedaría acotado un campo normativo material dentro del cual podrían encontrarse desarrollos de justicia medioambiental en nuestro ordenamiento jurídico, bien entendido que (como ya se ha señalado) no existe norma que expresamente la recoja en el derecho español. Se trataría más bien de encontrar enunciados que de manera no expresa permitan dar acogida a estos principios, utilizando el derecho vigente a la manera de *caja de herramientas* de un marco de justicia medioambiental.

Ahora bien, cuando se ha acotado de esta manera el campo normativo material sobre el que se va a extender este capítulo, y supuesto que se pudiesen encontrar normas que recojan enunciados materiales de justicia medioambiental, para cada caso habrá que examinar la dimensión dinámica de la norma, es decir, una valoración de su eficacia (en términos de valor jurídico, no de rendimiento jurídico), pudiendo aquí plantearse tres supuestos que no son excluyentes:

- a) Un primer supuesto es aquél en que la norma establece que los poderes públicos tienen una obligación de examinar el impacto de una determinada actuación y, a la vista del resultado de dicho análisis, imponer una actitud o comportamiento determinado. En los últimos tiempos resulta frecuente utilizar la expresión de *evaluación de impacto* en el ámbito de la producción normativa (evaluación de impacto ambiental, evaluación de impacto de género,...) y, aun así, resulta una técnica normativa escasamente estudiada.

La naturaleza jurídica de la evaluación del impacto ha generado opiniones diversas (que se estudiarán en el apartado correspondiente de este capítulo) y

⁵³⁹ BOSQUE SENDRA et al. "Un nuevo modelo para localizar instalaciones no deseables: ventajas derivadas de la integración de modelos de localización-asignación SIG", en: *Cuadernos Geográficos*, num. 39, 2006. pp. 55-57.

que se resumen, en última instancia, en dotarla de una eficacia similar a la autorización administrativa, o considerarla un acto de trámite cualificado (informe con eficacia vinculante) o un simple estudio que coadyuva al proceso de toma de decisiones. Algunos de los problemas surgen cuando la idea de *evaluación de impacto* se traslada desde su ámbito originario (impacto medioambiental) a otros ámbitos de la gestión pública (política de género, políticas sociales) convirtiéndola en una especie de supraconcepto jurídico; bajo un mismo concepto se englobarían técnicas de muy diversa relevancia jurídica y será, por ello, cada norma que la establezca la que defina la eficacia concreta de los procesos de evaluación de impacto. En el estado actual del ordenamiento jurídico español no puede, en definitiva, postularse un concepto homogéneo de la “evaluación de impacto” y no es, por ello, un concepto unívoco sobre el cual exista acuerdo doctrinal⁵⁴⁰.

- b) Un segundo nivel más intenso sobre el que podría construirse la eficacia jurídica de la justicia medioambiental consistiría en la adopción de las llamadas medidas de discriminación inversa (llámense *affirmative action*, *positive action*,...) entendidas como tratamientos preferenciales de finalidad compensatoria dirigidos a favorecer a colectivos que padecen situaciones especiales de desigualdad; según la definición de Casas, son “establecimiento de medidas temporales que, con el fin de establecer la igualdad de oportunidades, en la práctica permitan mentalizar a las personas o corregir aquellas situaciones que son el resultado de prácticas o sistemas discriminatorios”⁵⁴¹.

La adopción de medidas de discriminación inversa está directamente vinculada al desarrollo en sede normativa del principio constitucional de igualdad. La doble dimensión del principio, explicitada en la misma

⁵⁴⁰ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. “La naturaleza jurídica de la declaración de impacto ambiental: (a propósito de la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998)”, en: *Revista Jurídica de Navarra*. num. 26 (1998), pp. 208-210

⁵⁴¹ CASAS, Jose Ignacio. *Guía Didáctica*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales (Instituto de la Mujer). Sin fecha. pp. A2 - A5.

Constitución española, se desarrolla en una prohibición de discriminación (artículo 14 de la Constitución) y en un deber de promoción de los colectivos más desfavorecidos (artículo 9.2 de la Constitución). A esta segunda categoría corresponden las medidas de discriminación inversa, articuladas generalmente como normas que incorporan programas de actuación con finalidad de garantía de la igualdad de oportunidades en ámbitos concretos; constituyen ejemplos de este grupo normativo, entre otras, la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, o la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Reconduciendo estos contenidos normativos a la esfera de la justicia medioambiental, podría conceptuarse ésta como la plasmación del principio de igualdad sustancial en materia medioambiental. No obstante, aunque se busque la existencia de acción positiva en materia medioambiental, hay que advertir que la problemática general de la discriminación positiva en relación al medio ambiente no va a ser materia de estudio en esta tesis.

- c) Un último supuesto se refiere a la dimensión puramente negativa del principio de igualdad (no discriminación) y sus efectos serían básicamente reactivos: rechazar las normas o actuaciones que constituyan discriminación medioambiental, definida en los términos que han sido objeto de estudio en los capítulos anteriores de esta tesis. La eficacia o la mayor o menor amplitud con que se intenten erradicar las actuaciones discriminatorias depende de multitud de factores que, en última instancia, deben reconducirse a la regulación constitucional del principio de igualdad y, sobre todo, a la interpretación jurisdiccional de dicho principio.

En consecuencia, se entenderá que los factores que incidirán son de lo más variado: la opción por un modelo de justicia constitucional difuso o concentrado, la amplitud con que se definan los receptores de la interdicción de la discriminación (todo tipo de actuaciones públicas, o sólo las estatales, o

también las procedentes de particulares), la exigencia o no de una voluntad discriminatoria, los factores sobre los cuales se construye el principio de no discriminación, las vías jurisdiccionales de defensa de los derechos fundamentales,...

Es comprensible que en este ámbito la garantía de la no discriminación se articula a través del llamado juicio de igualdad, cuyos perfiles en nuestro ordenamiento han sido dibujados por la doctrina del Tribunal Constitucional que se erige, así, en fuente esencial de estudio.

En definitiva, en este capítulo se hace un rastreo detenido por nuestro ordenamiento jurídico, a la búsqueda de indicios de justicia medioambiental. Hay que aclarar, sin embargo, que una parte de este estudio se va a abordar separadamente, en el capítulo siguiente, y es en concreto la referente al juicio de igualdad. La razón es doble:

- a) en primer lugar, dentro del presente capítulo el proceso de búsqueda es esencialmente normativo, mientras que el juicio de igualdad supone una búsqueda jurisprudencial; ello no significa, obviamente, que el estudio de ciertas regulaciones no se vaya a acompañar de la interpretación jurisprudencial que se haya dado a los mismos, sobre todo si la misma coadyuva a su entendimiento. No obstante, lo que en esta parte de la tesis se aborda es dar una respuesta a la pregunta de si el ordenamiento jurídico español ha incorporado el principio de la justicia medioambiental.
- b) La segunda razón deriva de la anterior: supuesto previsiblemente que el derecho español no haya contemplado un principio de justicia medioambiental, podría preguntarse el operador jurídico si dicho principio podría articularse dentro del juicio constitucional de igualdad; es decir, si hay base constitucional para entender que una discriminación de base medioambiental es contraria al principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución. Consecuentemente, se ha optado por abordar en capítulo aparte la inserción de la justicia medioambiental dentro del juicio de igualdad.

Esta opción tiene, además, una razón de conveniencia, pues si el presente capítulo constatase la carencia de una norma sobre la materia, entonces el juicio de igualdad constituiría el último reducto donde encontrar un fundamento para la recepción de la justicia medioambiental en el derecho español.

2.- LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

La ubicación de la justicia medioambiental dentro de un ordenamiento jurídico puede tener lugar, como hipótesis razonable, dentro de la ordenación constitucional. Por ello, la búsqueda de la justicia medioambiental dentro del ordenamiento español comienza por el texto de la Constitución española de 1978.

a) La problemática constitucionalización de los derechos medioambientales.

La incorporación de una regulación medioambiental a los textos constitucionales es un fenómeno reciente que ha venido de la mano de la creación de una conciencia medioambiental colectiva a nivel global⁵⁴² y de la aprobación de los primeros

⁵⁴² Con razón se señala cómo el medio ambiente se frivoliza y se transforma en “*valor de mercado*” en las sociedades desarrolladas y se convierte en parte esencial de un discurso ideológico-cultural posmoderno a través del que se ordenan utopías de construcción de la vida privada. Véase OLIVA SERRANO, Jesús y RIVERA ESCRIBANO, M^a Jesús. “Utopías y sentidos de habitar la ciudad dispersa: estrategias residenciales en el área metropolitana de Pamplona/Iruñea”, en: *Zainak*, num. 23 (2003). pp. 137-153. En dicho trabajo, los autores, mediante un análisis comparativo temporal de la publicidad inmobiliaria, destacan un cambio de mentalidad relacionada con la construcción de discursos individuales o familiares de un ideal imaginario de vida privada. Pese a la extensión del mismo, transcribimos un pasaje especialmente ilustrativo en el texto de esta nota a pie de página: “(...) *Como consecuencia de las investigaciones que venimos realizando y siguiendo una metodología sistemática y aleatoria, hemos recabado 404 anuncios de promociones de viviendas aparecidos en la prensa navarra, para realizar un análisis comparativo del contexto del desarrollismo (1955-1970; 123 anuncios en total) y el de finales del siglo (1985-1995; 281 anuncios en total). Nuestro objetivo es explorar los sentidos que sobre el habitar y las representaciones de la ciudad laten en cada uno de ellos. El análisis realizado hasta el momento (...) pone de manifiesto los distintos regímenes de significación (Lash, 1990) que ordenan los imaginarios dominantes. El primero de ellos se refiere al proceso de concentración urbana donde surgen las barriadas obreras, los pueblos dormitorio y los ensanches. Los anuncios obtenidos corresponden a edificaciones en bloque de gran altura y promociones que apuestan por la densificación urbana en su forma de hacer ciudad. Los del segundo grupo, ofrecen también pisos en bloques de actuaciones recientes que completan la trama urbana existente de la ciudad pero, sobre todo, anuncian promociones*”

instrumentos internacionales. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 carece de una mención específica sobre el medio ambiente, pero se argumenta que pudieran encontrarse atisbos en la proclamación del “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar”. Será el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 el que contenga la primera mención a la mejora del medio ambiente como garantía del adecuado desenvolvimiento de la persona. Y esta misma mención aparece en la Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, vinculado a la dignidad y al bienestar, y además se establece por vez primera el deber de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones futuras.

Por eso, como señala Canosa Usera, la constitucionalización de los derechos medioambientales va a tener lugar, paradójicamente, no en los países más sensibilizados con los problemas medioambientales (como sería el caso de los Estados Unidos o los países del norte europeo) sino en aquéllos otros que vivieron su transición a la democracia en el último tercio del siglo XX y que decidieron dotar a su norma fundamental del prurito de la novedad, como es el caso español, portugués o griego. A partir de ese momento, las nuevas constituciones que durante las dos últimas décadas del siglo XX se promulgaron (especialmente en el espacio iberoamericano y en Europa oriental) invariablemente incorporan, con mayor o menor amplitud, la regulación constitucional del medio ambiente⁵⁴³, fenómeno que se generaliza a partir de los años noventa.

de viviendas unifamiliares en las aldeas metropolitanas y nuevas urbanizaciones selectas. Si en el primero los referentes dominantes aluden al confort, la modernidad, el lujo y la centralidad, en el segundo son enfatizados los sentidos del ocio, la naturaleza y la calidad de vida que forman parte de una nueva constelación, y que, como los de la libertad o la exclusividad, no se conciben ni utilizan en el contexto desarrollista. Entonces todos giraban en torno al eje del progreso y la modernidad, condensada metafóricamente en el cúmulo de las dotaciones y servicios comunes del edificio (calefacción, agua caliente, ascensor, antenas colectivas...) mientras que ahora tienden a remitir a los signos y símbolos que ponen en valor los tiempos y prácticas ociosas (jardín, piscina, instalaciones deportivas,...), la privacidad, el reencuentro con la naturaleza. Si en el primero los valores subrayados eran los parámetros imaginarios de lo que constituía acceder (con otros) a la vida moderna, ahora rotan sobre los significados de una calidad de vida diferenciada (una calidad en verde, como indican las propuestas publicitarias)”. El estudio referenciado está disponible online en la dirección <http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/zainak/23/01370153.pdf>. Última consulta el 20-12-2013.

⁵⁴³ CANOSA USERA, Raúl. "¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente?", en: *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*. Volumen 7, tomo 1. 2006. p. 162.

El fenómeno se ha producido incluso en aquellas Constituciones (básicamente europeas) que carecen de una expresa mención del derecho al medio ambiente, pero que la han extraído por vía de interpretación expansiva de sus preceptos: es el caso de la protección del paisaje y del patrimonio monumental en la Constitución italiana de 1948 (aunque también hay jurisprudencia que lo vincula con el derecho a la salud); también es el caso de la ley Fundamental de Bonn, aunque por vía de enmienda se insertó el deber público de protección medioambiental en el artículo 20, modificado por Ley de 1994. Y en un sentido análogo, la Constitución de la Confederación Helvética ha deducido por vía extensiva competencias medioambientales en los órganos de la Confederación.

Se ha apuntado que este fenómeno se insertaría en la tendencia un tanto irreflexiva de las constituciones actuales a recoger aspiraciones sociales del momento, dando lugar a enunciados normativos poco felices y que, además, despiertan expectativas condenadas a la frustración por no estar sustentados en disponibilidades reales de medios y en posibilidades efectivas de actuación⁵⁴⁴; tal sería el caso de los derechos ambientales, condenados por ello a generar desilusión social y crítica a los juristas por ser incapaces de dar realidad a los enunciados constitucionales.

Nuestra Constitución se alinea con los textos que, durante el último tercio del siglo XX, han incorporado el medio ambiente a su carta de derechos constitucionales⁵⁴⁵; tal es el caso, por ejemplo, del artículo 24 de la Constitución griega de 1975, o el artículo 9 de la portuguesa de 1976⁵⁴⁶, y así el *medio ambiente* aparece, con carácter principal, en el artículo 45 de la Constitución española, dentro del Título I (derechos y deberes fundamentales), aunque también es mencionado en los artículos 148 y 149, dentro de las

⁵⁴⁴ CANOSA USERA, *op cit*, p. 152.

⁵⁴⁵ Sin embargo, PEREZ LUÑO recuerda que en el constitucionalismo español ya hubo un precedente en el artículo 45 de la Constitución de 1931, que disponía que “*el Estado protegerá los lugares notables por su belleza o por su reconocido valor artístico o histórico*”. Ver PEREZ LUÑO, “Comentarios al artículo 45” en: ALZAGA, Oscar. *Comentario a las Leyes Políticas*. Madrid: EDERSA, 1984. p. 250.

⁵⁴⁶ No obstante, el derecho a un medio ambiente adecuado no aparece en los dos textos que mayor influencia tuvieron sobre la Constitución española: ni la Ley Fundamental de Bonn de 1949 ni la Constitución italiana de 1948 recogen explícitamente este derecho.

materias objeto de reparto competencial territorial; mención aparte hay que hacer del concepto de “*calidad de vida*”, que es recogido dentro del Preámbulo constitucional.

Sin embargo, siendo el objeto de esta tesis la justicia medioambiental, hay un elemento interesante a tener en cuenta: cuando la constitucionalización de los derechos medioambientales se pone en relación con la justicia medioambiental, debe mencionarse que existe una posición doctrinal que estima que la constitucionalización de los derechos medioambientales en los países desarrollados perjudica a los menos desarrollados y genera, por ello, un fenómeno de injusticia medioambiental. Esta posición doctrinal entiende que la implementación de los derechos medioambientales en los países más desarrollados⁵⁴⁷ sólo puede hacerse a expensas de la degradación ambiental de los países más pobres. Se trata de una opinión cuyos desarrollos se ubicarían en la concepción universal o global de la justicia medioambiental, y ha sido mantenida por Martínez-Allier⁵⁴⁸ quien cifra las cargas ecológicas que los países ricos externalizan en los países pobres en cuatro aspectos: (1) el vertido de residuos tóxicos y el emplazamiento de instalaciones peligrosas⁵⁴⁹; (2) la *deuda del carbono*, resultante de las emisiones atmosféricas masivas y desproporcionadas de los países industrializados; (3) la *biopiratería* derivada de la adquisición exclusiva de los derechos de explotación sobre los recursos genéticos basados en el conocimiento de los granjeros indígenas; y (4) las *responsabilidades ambientales* derivadas de la sobreexplotación a bajo precio de los recursos naturales de estos países.

⁵⁴⁷ Recuérdese en este punto la teoría de los valores postmateriales avanzada por Habermas y citada en el capítulo segundo de esta tesis. En un sentido análogo, la preocupación medioambiental en las sociedades desarrolladas se representa como un retorno a los espacios originales (espacios rurales, espacios limpios,...) y, por ello, aparece como una preocupación más cercana al reencuentro de la propia identidad que a postulados de solidaridad. Véase: OLIVA SERRANO, Jesús y RIVERA ESCRIBANO, M^a Jesús. "Utopías y sentidos de habitar la ciudad dispersa: estrategias residenciales en el área metropolitana de Pamplona/Iruñea", en: *Zainak*, num. 23 (2003). pp. 143-144.

⁵⁴⁸ MARTÍNEZ-ALLIER, Joan. *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham and Northampton (Massachusetts): Edward Elgar, 2002. pp 213-ss.

⁵⁴⁹ Debe tenerse en cuenta el Convenio de Basilea sobre control de movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989 en vigor desde el mayo de 1992 y del que forman parte casi 150 países. El convenio tiene una excepción permisiva en las operaciones de reciclaje y recuperación de residuos, contenidas en el apartado B del anexo IV del convenio, que ha sido muy criticada pues a través de una interpretación generosa permite justificar gran parte del tráfico internacional de residuos peligrosos.

Sin embargo, en opinión de Hayward⁵⁵⁰, no existe prueba alguna de que un mayor rigor en las regulaciones medioambientales de los países occidentales se traduzca en peores condiciones medioambientales en los países subdesarrollados, mientras que sí que hay razones para pensar que el impacto de los derechos constitucionales nacionales es beneficioso también (a medio plazo) a nivel global.

De hecho, uno de los grandes temas a debate en el derecho medioambiental contemporáneo es la disyuntiva entre la regulación y la desregulación. En la doctrina italiana, Lettera ha acuñado la expresión “*estado de derecho ambiental*”⁵⁵¹ (expresión que ha tenido su recepción también en el *Umwel Staat* de la doctrina alemana y en la doctrina española a través de la obra de Montoro Chiner⁵⁵²) para describir el tránsito desde el Estado de Derecho hasta el Estado Social y, posteriormente, al Estado Ambiental, en el que la preocupación medioambiental se convierte en elemento determinante de la forma de estado, el conflicto medioambiental se juridifica y se afirma el principio de legalidad medioambiental.

En este orden de reflexiones, la desregulación del medio ambiente emergió con fuerza en los años ochenta en los Estados Unidos durante la campaña presidencial de Reagan, quien sostenía que las cuestiones concernientes a la contaminación ambiental habían sido exageradas y sobrevaloradas, por lo que la administración federal debía retirarse de estos ámbitos de regulación. Como señala Weinberg, la desregulación medioambiental era parte de una agenda más amplia, pero tres factores la singularizaban: (1) que las regulaciones federales medioambientales se habían adoptado impulsadas por una incontestable mayoría social; (2) que la relación entre estas regulaciones y el derecho a la salud estaba firmemente acreditada; y (3) que los beneficios genéricos de la desregulación (precios más bajos, oferta más variada,...) no tienen transcendencia real

⁵⁵⁰ HAYWARD, Tim. "Derechos y justicia medioambiental: una perspectiva global", en: *Enrahonar* número 40/41, 2008. pp. 170-171

⁵⁵¹ LETTERA, Francesco. "Lo stato ambientale e le generazioni future", en: *Revista Giuridica dell'ambiente*. Milano, Giuffré editore. Año VII num. 2 (junio 1992), pp.235-236.

⁵⁵² MONTORO CHINER, M^a Jesús. "El estado ambiental de derecho. Bases constitucionales", en: *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al Profesor Martín Mateo*, tomo III. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2000. pp. 3437-ss

en el ámbito medioambiental⁵⁵³. No obstante, la desregulación medioambiental se impuso, ya que era mucho más sencillo calcular los costes que se derivaban de los controles gubernamentales que los beneficios (colectivos o sociales) resultantes de la protección medioambiental pública, lo que generaba una predisposición inicial contra aquellos controles⁵⁵⁴. La experiencia desreguladora medioambiental en los Estados Unidos tuvo resultados desastrosos, al comprobarse que la relajación de los controles sobre contaminación atmosférica, de aguas o vertidos multiplicó los casos que suponían un riesgo serio contra la salud pública; no obstante, los efectos negativos reflejados en recortes presupuestarios, pérdida de liderazgo medioambiental (muy acusado en el caso de la EPA) o desmantelamiento del marco jurídico de protección medioambiental fueron inmensos⁵⁵⁵. Las huellas de la desregulación se dejarían notar incluso en la nueva administración demócrata de Clinton, con la aprobación en 1995 del programa "*Projet XL - Standing for Excellence and Leadership*", dirigido a promover iniciativas de mejora ambiental en las empresas a cambio de quedar dispensadas de los controles medioambientales de naturaleza pública⁵⁵⁶.

b) El examen del artículo 45 de la Constitución.

Tras esta digresión sobre el significado de la regulación medioambiental hay que centrar el análisis en el primer escalón de nuestro ordenamiento jurídico, el nivel constitucional, y realizar un examen del artículo 45 de la norma fundamental, precepto nuclear de la actuación de los poderes públicos españoles en materia medioambiental. Y cuyo texto es el siguiente:

⁵⁵³ WEINBERG, Philip. "Masquerade for Privilege: Deregulation Undermining Environmental Protection", en: *Washington & Lee Law Review*, volumen 45, num. 4(1988), pp. 1321-1322. Disponible online en: <http://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol45/iss4/6>. Última consulta: 12 de diciembre de 2013.

⁵⁵⁴ LATIN, Howard A. "Environmental deregulation and consumer decision making under uncertainty", en: *Harvard Environmental Law Review*, vol. 6 (1982), pp. 188-189.

⁵⁵⁵ WEINBERG, *op. cit.*, p. 1343.

⁵⁵⁶ STEINZOR, Rena I. "Reinventing Environmental Regulation: The dangerous journey from command to self-control", en: *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 22. 1998. pp. 122-140.

“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”

La lectura del artículo 45 revela que la configuración constitucional del medioambiente es múltiple (Ortega Álvarez ha acuñado la expresión de *funcionalidad compleja* del artículo 45 de la Constitución⁵⁵⁷), pues su contenido se desenvuelve en un triple nivel:

- a) el nivel de titularidad jurídica (derecho) referida al disfrute de un medio ambiente adecuado;
- b) el nivel de deber social o colectivo de conservación (con la imposición de penas o sanciones administrativas y la responsabilidad de finalidad indemnizatoria o reparatoria);
- c) el nivel de responsabilidad pública dirigida a velar por la utilización racional de los recursos naturales, vinculado a la protección y mejora de la calidad de vida.

Como señala Simón Yarza⁵⁵⁸, pueden sistematizarse hasta cinco modelos, no excluyentes, de constitucionalización del medio ambiente:

⁵⁵⁷ ORTEGA ALVAREZ, Luis. “Organización del medio ambiente: la propuesta de creación de una autoridad nacional para el medio ambiente”, en: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor García de Enterría, II*. Madrid: Civitas, 1991. p. 341.

⁵⁵⁸ SIMÓN YARZA, Fernando. *Medio Ambiente y Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro De Estudios Políticos y Constitucionales, 2012. pp. 35-45.

- a) el *mandato de protección*, como el artículo 9 de la Constitución italiana (tutela del paisaje), el artículo 20,a de la Ley Fundamental de Bonn (tras la reforma de 1994) o el modelo austriaco de la ley constitucional de protección medioambiental de 1984. Este mandato de protección viene contenido, también, en el apartado segundo del artículo 45 de la Constitución española.
- b) el *derecho social* al medio ambiente. Es el modelo mayoritariamente adoptado por las constituciones europeas, siguiendo el modelo del artículo 66 de la Constitución portuguesa de 1976, seguido por los textos de Bélgica, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre, o textos muy recientes como la Constitución finlandesa de 2000. El elemento común es la configuración de un derecho que no es directamente invocable, sino condicionado a su desarrollo legislativo; es éste, básicamente, el sentido de la formulación de un derecho a disfrutar del medio ambiente contenido en el apartado primero del artículo 45 de la Constitución española.
- c) el *deber constitucional* de todos los ciudadanos de respetar el medio ambiente, previsión contenida en los textos de Rumanía, Estonia, Polonia, y también el mismo apartado primero del artículo 45 del texto español.
- d) la *cláusula de restricción de derechos*, según la cual el medio ambiente se configura como título habilitante para la restricción de otros derechos, como así resulta de la Constitución de Eslovaquia, donde el interés medioambiental fijado por los estándares legales justifica limitaciones al derecho de propiedad y a la libertad deambulatoria.
- e) el medio ambiente como *catálogo de derechos y deberes*, cual es el modelo de la Carta del medio ambiente de Francia del año 2005, y cuya única singularidad es meramente formal, ya que el contenido de la Carta (de valor constitucional) reproduce los modelos anteriores.
- f) por último, no puede omitirse la mención a aquéllos países sin previsión constitucional sobre el medio ambiente, destacando, en primer lugar, el caso

de los Estados Unidos y, dentro de Europa, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Malta.

Ubicando el modelo constitucional español dentro de este esquema, la primera reflexión que se debe hacer es que la Constitución española suma y no opta por las dos configuraciones básicas posibles del medio ambiente en sede constitucional: norma de acción (principio rector de las políticas públicas) y norma de relación (derecho de disfrute y deber de respeto)⁵⁵⁹.

Podría cuestionarse si en el texto constitucional existe también una previsión de configurar el medio ambiente como una cláusula de limitación de otros derechos. Desde luego, la literalidad del artículo 45 no ofrece esta conclusión, como tampoco aparece el medio ambiente como límite en la regulación constitucional del derecho de propiedad (salvo que se considere incorporado a las genéricas cláusulas de “*función social*” o de “*utilidad pública o interés social*” de los párrafos segundo y tercero, respectivamente, del artículo 33), aunque no existiría inconveniente si se conectase el medio ambiente con otros derechos de carácter fundamental, como el derecho a la vida y a la integridad física (artículo 15) o con la inviolabilidad del domicilio (artículo 18).

En última instancia, se está perfilando la configuración constitucional del medio ambiente sobre una doble cuestión:

- a) en primer lugar, se trata de definir qué se entiende por “medio ambiente”, ya que si se acoge una visión restrictiva del medio ambiente, ceñida al mundo natural y a su preservación, la amplitud de la regulación constitucional será muy diferente que si se adopta una visión amplia de lo medioambiental como supraconcepto que englobe los ecosistemas naturales y humanos.
- b) en segundo lugar, hay que responder a la cuestión estrictamente jurídica relativa a si existe un verdadero derecho al medio ambiente en el artículo 45 o, por el contrario, estamos ante un enunciado jurídico de alcance diverso.

⁵⁵⁹ ESCOBAR ROCA, Guillermo. *Ordenación constitucional del medio ambiente*. Madrid: Dykinson, 1996. pp. 26-ss.

La respuesta a ambas cuestiones permite analizar en clave constitucional la presencia de la “justicia medioambiental”, pues es evidente que sólo desde una recepción amplia de la idea de medio ambiente, y desde la construcción de un verdadero derecho al mismo, pueden darse los presupuestos mínimos para acoger el principio de justicia medioambiental en el artículo 45 de la Constitución española. Advirtiéndose, no obstante, que sobre este precepto existe una ingente literatura, pero un examen pormenorizado de la misma excedería del objetivo de esta tesis doctoral que, en este punto, deberá limitarse a perfilar los rasgos básicos del derecho constitucional a disfrutar de un medio ambiente adecuado y a poner en relación dicha caracterización con los principios de la justicia medioambiental.

c) La noción de “medio ambiente” en el artículo 45 de la Constitución.

Señala Ortega Alvarez⁵⁶⁰ que el concepto de “medio ambiente”, redundante y ambiguo, es susceptible de abarcar una pluralidad de contenidos que, doctrinalmente, se han configurado en tres escalones: el del medio ambiente en su acepción estrictamente natural (recursos naturales, fauna y flora); la dimensión social del medio ambiente, que abarca los conceptos de calidad de vida, bienestar y desarrollo de la personalidad; y el medio ambiente urbano, que abarcaría la ordenación del territorio, las infraestructuras del habitat urbano, los transportes, el patrimonio monumental, etc. Así, mientras un autor como Martín Mateo reduce el medio ambiente a los elementos naturales de titularidad común (acepción estricta), Gianni adopta una posición amplia, comprensiva de una triple dimensión: la ligada al concepto del paisaje, la relativa a la defensa del suelo y la referida a la ordenación urbanística.

La noción del medio ambiente que late en el artículo 45 de la Constitución española no puede restringirse a los elementos del medio natural, pues todos los enunciados del precepto transpiran una visión antropocéntrica de lo medioambiental:

⁵⁶⁰ ORTEGA ALVAREZ, Luis y ALONSO GARCÍA, M^a Consuelo. *Tratado de Derecho Ambiental*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012. pp. 34-35.

- a) ante todo, la referencia a la “*calidad de vida*”, concepto que aparece tres veces en la Constitución: en el preámbulo, en el artículo 45 y en el artículo 129 (aunque en este caso usa la expresión “*calidad de la vida*”).
- b) en segundo lugar, al configurar un *derecho* al medio ambiente, no limitándose, al modo de otras Constituciones, a establecer una responsabilidad pública de protección medioambiental;
- c) y, por último, al vincular ese derecho al desarrollo de la persona.

No opina lo mismo Ortega Alvarez, para quien el uso de la expresión “*calidad de la vida*” del artículo 45 no puede identificarse con el de “*calidad de vida*” del preámbulo, y si éste segundo concepto va ligado a las ideas de progreso de la cultura y de la economía, en cambio el primero nos sitúa en el estricto ámbito de la vida biológica, de manera que se estaría refiriendo a la supervivencia de los seres humanos en tanto que especie biológica; por ello, el medio ambiente del artículo 45 debería entenderse como el complemento de la vida en tanto que insertada ésta en un sistema o cadena biológica⁵⁶¹. Distinta es, sin embargo, la posición del Tribunal Constitucional, que en la sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, aunque como mero razonamiento *obiter dicta*, expresa que “*la «calidad de la vida» que cita el artículo 45, y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla, está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en algún otro artículo, como el 129.1*” (FJ 2).

Esta cuestión, en estos términos, ha quedado claramente establecida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a partir de la fundamental sentencia 102/1995, de 26 de junio, por la que se resuelven recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. En su fundamento jurídico cuarto, el Tribunal comienza analizando el artículo 45 situando, en primer término, el concepto de

⁵⁶¹ ORTEGA ALVAREZ y ALONSO GARCÍA, *op. cit.*, p. 47.

“calidad de vida”⁵⁶² y, tras reseñar las dificultades de proponer una definición del medio ambiente, no va por ello a renunciar a formular esa definición, y procede a avanzar una primera caracterización pasará, en el fundamento sexto⁵⁶³, a definir el medio ambiente como “*el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que*

⁵⁶² “(...) hemos de remontarnos a la calidad de vida como aspiración situada en primer plano por el Preámbulo de la Constitución, que en principio parece sustentarse sobre la cultura y la economía, aun cuando en el texto articulado se ligue por delante a la utilización racional de los recursos naturales y por detrás al medio ambiente con el trasfondo de la solidaridad colectiva. En suma, se configura un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para la protección (artículo 45 CE). En seguida, la conexión indicada se hace explícita cuando se encomienda a los Poderes públicos la función de impulsar y desarrollar se dice, la actividad económica y mejorar así el nivel de vida, ingrediente de la calidad si no sinónimo, con una referencia directa a ciertos recursos (la agricultura, la ganadería, la pesca) y a algunos espacios naturales (zonas de montaña) (artículo 130 CE), lo que nos ha llevado a resaltar la necesidad de compatibilizar y armonizar ambos, el desarrollo con el medio ambiente (STC 64/1982). Se trata en definitiva del «desarrollo sostenible», equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras, alumbrado el año 1987 en el llamado Informe Brundtland, con el título «Nuestro futuro común» encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.”

⁵⁶³ “Qué sea el medio ambiente resulta más difícil de discernir con la exactitud y el rigor que exigen las categorías jurídicas, aun cuando esa dificultad no pueda eximirnos de intentarlo en la medida necesaria para encuadrar la Ley en tela de juicio y analizar luego individualmente los preceptos impugnados. Como principio no resulta ocioso insistir en el hecho inconcluso de que la Constitución Española, como las demás, utiliza palabras, expresiones o conceptos sin ocuparse de definirlos, por no ser misión suya y cuyo significado hay que extraer del sustrato cultural donde confluyen vectores semánticos ante todo y jurídicos en definitiva, con un contenido real procedente a su vez de distintos saberes y también de la experiencia. Este es el caso del medio ambiente que gramaticalmente comienza con una redundancia y que, en el lenguaje forense, ha de calificarse como concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar (STC 64/1982). Una primera indagación semántica, según el sentido propio de las palabras utilizadas por la Constitución y los Estatutos, nos lleva al Diccionario de la Real Academia Española, donde algunas acepciones de la palabra «medio» lo definen como el conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o un grupo humano. Siendo tal el significado gramatical, no resulta sin embargo suficiente por sí mismo para perfilar el concepto jurídico que, por el momento, no comprende tantos elementos y excluye, en principio, el componente social.

A su vez, el «ambiente» comprende las condiciones o circunstancias de un lugar que parecen favorables o no para las personas, animales o cosas que en él están. Como síntesis, el «medio ambiente» consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. Las personas aceptan o rechazan esas posibilidades, las utilizan mal o bien, en virtud de la libertad humana. El medio no determina a los seres humanos, pero los condiciona. Se afirma por ello, que el hombre no tiene medio sino mundo, a diferencia del animal. No obstante, en la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente («environment», «environnement» «Umwelt») es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aún lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción. El ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí”.

rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida”.

Mas el Tribunal, a renglón seguido, tras esta definición hace una relación descriptiva de sus componentes⁵⁶⁴ que es sumamente ilustrativa, ya que junto a elementos integrantes

⁵⁶⁴ “La Constitución, en su artículo 45, nos brinda algunos de los elementos del medio ambiente, los recursos naturales, aun cuando tampoco los enumere o defina. Es una noción tan vieja como el hombre, dotada de una sugestiva, aparente y falsa sencillez, derivada de su misma objetividad, mientras que el supraconcepto en el cual se insertan es un recién llegado, complejo y propicio a lo subjetivo, problemático en suma. Sin embargo de lo dicho, hay dos bienes de la naturaleza, el aire o la atmósfera y el agua, cuyo carácter de recurso vital y escaso hemos reconocido (STC 227/1988) con una posición peculiar, en un primer plano. La pesca marítima o ciertos minerales fueron ya incluidos en este catálogo de recursos naturales, alguno como el carbón muy ligado al medio ambiente desde la misma actividad de su extracción (SSTC 147/1991 y 25/1989), así como la agricultura de montaña (STC 144/1985). No sólo la fauna, sino también la flora forman parte de este conjunto cuyo soporte físico es el suelo (y el subsuelo) que puede ser visto y regulado desde distintas perspectivas, como la ecológica, la dasocrática o forestal, la hidrológica, la minera o extractiva, la cinegética y la urbanística, a título de ejemplo y sin ánimo exhaustivo, que en su dimensión constitucional dan contenido a distintos títulos habilitantes para el reparto de distintas competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, ligado a todo lo ya inventariado está el paisaje, noción estética, cuyos ingredientes son naturales -la tierra, la campiña, el valle, la sierra el mar- y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente como reflejan muchos de los Estatutos de Autonomía que luego se dirán. En definitiva, la tierra, el suelo, el espacio natural, como patrimonio de la Humanidad, produce unos rendimientos o «rentas», los recursos, que son sus elementos y cuyo conjunto forma un sistema, dentro del cual pueden aislarse intelectualmente, por abstracción, otros subsistemas en disminución gradual, hasta la célula y el átomo.

En consecuencia, una primera aproximación nos permite una mirada descriptiva, en la cual predominen los componentes sobre el conjunto y que, en cierto modo, nos desvela una vez más cómo los árboles no dejan ver el bosque. Así, el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación científica cuyo avance ha hecho posible, por ejemplo, el aprovechamiento de los residuos o basuras, antes desechables, con el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren. La flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres «reinos» clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura. El Estatuto de Autonomía de Madrid, como hubo ocasión de comprobar atrás, ofrece una fórmula especialmente valiosa por su inserción en el bloque de la constitucionalidad, fórmula donde se incluye la aspiración al equilibrio ecológico y se enumeran los componentes más importantes: el aire, las aguas, los espacios naturales, la flora, la fauna y los testimonios culturales (artículo 27.11). En esa tendencia se sitúa la exposición de motivos de la Ley 4/1989, cuyos principios inspiradores están centrados en la idea rectora de la conservación de la naturaleza, entendida ésta no sólo como «el medio en el que se desenvuelven los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales básicos», sino también «como el conjunto de recursos indispensables para la misma». Sin embargo, este concepto descriptivo resulta insuficiente para explicar la fenomenología o el comportamiento en el mundo del Derecho y muy especialmente dos de sus efectos: el carácter transversal de la competencia en su configuración constitucional y, paralelamente, que lo medioambiental se convierta en el ingrediente indispensable para sazonar las demás políticas sectoriales.

Un paso más en el camino de la síntesis, extrayendo de lo anterior su componente dinámico, donde subyace la idea de «sistema» o de «conjunto», pondrá de manifiesto que el medio ambiente no puede

pertenecientes al medio natural, va a incluir “*otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura*” resaltando el Tribunal que, en la concepción del medio ambiente, prevalece la idea de conjunto, de sistema, sobre cada uno de los elementos integrantes del medio ambiente.

La larga transcripción a pie de página de los fundamentos de esta crucial sentencia hace innecesaria cualquier extensión adicional sobre este tema. La afirmación de la transversalidad del medio ambiente, y la vinculación de todos sus ámbitos a las condiciones de vida de las personas y de las sociedades, nos sitúa claramente en una noción moderna, contemporánea del medio ambiente, superadora de los parámetros tradicionales que lo ceñían a la conservación o restauración de los ecosistemas naturales.

Esta concepción, expresada por el Tribunal Constitucional español, tiene consecuencias de primer orden en el estudio de la justicia medioambiental, ya que al prefigurar un derecho al medio ambiente relacionado con las condiciones de vida de las personas, está produciendo un doble efecto:

- a) por un lado, permite poner en directa relación el derecho al medio ambiente con otros derechos de carácter individual (como el derecho a la vida o el derecho a la salud), abriendo posibilidades de defensa de aquél;

reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno. Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores, tanto estático como dinámico, en el espacio y en el tiempo. En tal sentido ha sido configurado, desde una perspectiva netamente jurídica y con eficacia inmediata en tal ámbito, como «la asociación de elementos cuyas relaciones mutuas determinan el ámbito y las condiciones de vida, reales o ideales de las personas y de las sociedades» (Programa de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, Comunicación de la Comisión al Consejo, JOC 26 mayo 1972). Lo dicho nos lleva de la mano a la ecología, concepto joven (1869) y también interdisciplinar, que ha propiciado una cierta unidad de tratamiento a viejos saberes dispersos, desde la geografía en todos sus aspectos pero en especial su vertiente humana, hasta las ciencias naturales, dando un nombre nuevo a cosas muy antiguas. Aun cuando en principio se dedicara al estudio de las relaciones de una especie en concreto con su medio y, en un paso adelante, al conjunto de toda la comunidad de seres vivos confluyentes en un área dada y en unas condiciones determinadas, hoy por hoy tiene como objeto los seres vivos desde el punto de vista de sus relaciones entre sí y con el ambiente, que se condensa a su vez en el concepto de ecosistema (1935), cuyo ámbito comprende no sólo el rural sino también el urbano.”

- b) y, en segundo lugar, hace posible que reivindicaciones ligadas a un ideal de calidad de vida o de bienestar social puedan ser concebidas, en sede constitucional, como reivindicaciones medioambientales. Lo cual conduce, a los efectos de este estudio, a poder afirmar que el paradigma medioambiental que subyace en la idea de justicia medioambiental, tal y como ha sido explicada en los capítulos precedentes de esta tesis, tiene cabida dentro del concepto de medio ambiente que recoge la Constitución española en su artículo 45.

La Constitución española, lejos de textos constitucionales de cuño pasado (como el caso de la Constitución italiana, que restringe el medio ambiente a la idea del “paisaje”) contempla el medio ambiente como el conjunto de ecosistemas, naturales o no, en los que se desarrolla la vida de las personas. Así, lo confirma la jurisprudencia posterior: la Sentencia del Tribunal Constitucional número 33/2005 de 17 febrero, en un conflicto competencial entre el Estado y la Generalidad de Cataluña entiende que unos reglamentos sobre infraestructura para la calidad y la seguridad industrial deben ser considerados dentro del título competencial del medio ambiente (rechazando la alegación estatal de que forman parte del título de "seguridad industrial"), estimando que *"la normativa considerada presenta una conexión más estrecha con la materia de «medio ambiente» que con la de «industria», pues es evidente que el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales está destinado a prevenir los efectos perjudiciales o nocivos que las actividades producen sobre el entorno ambiental y sobre los seres vivos, incluyendo el régimen de aspectos cuya finalidad directa es la protección de dicho entorno"* (FJ 5°).

Este mismo razonamiento ha sido trasvasado sin problemas al ámbito de la jurisprudencia ordinaria, donde los tribunales del orden contencioso administrativo no han tenido ningún inconveniente en establecer una relación entre el medio ambiente y la normativa reguladora de actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, y ello con independencia de que en el desarrollo de tales actividades calificadas esté en juego un impacto sobre ecosistemas naturales (es decir, la preservación o conservación de los recursos naturales). Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 julio

2001 (Recurso de Casación núm. 5113/1995) aparece una directa invocación al artículo 45 de la Constitución (y también al artículo 43 - protección de la salud-) respecto a la concesión de una licencia de actividad de granja avícola de engorde de pollos, afirmando que *"el concepto de industria fabril (...) ha venido siendo interpretado por la doctrina jurisprudencial en un sentido amplio, íntimamente relacionado con la naturaleza de la actividad desarrollada y la importancia cuantitativa de la misma y en estrecha conexión con lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Española, en la medida en que en él se garantiza a los ciudadanos el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado"* (FJ 3º), estimando el Tribunal que aun prescindiendo de la regulación de distancias establecida en la normativa sectorial, *"también sería estimable la oposición a la concesión de la licencia de apertura basándose en la infracción de los artículos 43 y 45 de la Constitución, al haberse omitido la exigencia de medidas correctoras realmente eficaces para garantizar la inexistencia de efectos nocivos e insalubres de la industria a instalar en relación con la existencia a tan corta distancia de la misma de una industria cárnica y de la conducción de agua suministrada a la misma población inmediata – destacada en el informe pericial –, con la previsible degradación del medio ambiente adecuado que tienen derecho a disfrutar los ciudadanos."* (FJ 4º); conexión que ya había realizado el propio tribunal a propósito de la instalación de un vertedero de residuos sólidos (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de abril de 1990, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), o sobre un acuerdo autorizador de la instalación de una planta de reciclado de basuras en el término municipal de Redueña (Madrid) (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 julio 1994, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª)⁵⁶⁵; y en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) se aplica idéntica doctrina al establecimiento de una estación de servicio.

En definitiva, por efecto del artículo 45 de la Constitución, y del derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, los contenidos típicamente encuadrados en la "justicia medioambiental" constituyen, sin

⁵⁶⁵ Esta sentencia implica una cuestión importante, cual es la ubicación de una industria medioambientalmente molesta suficientemente alejada del núcleo de población del municipio autorizante pero, en cambio, a distancia próxima del núcleo de población del municipio colindante.

duda, materia propia del medio ambiente en el sentido recogido por nuestra norma fundamental. Los conflictos de justicia medioambiental son, por ello, materia medioambiental: conclusión que aunque pueda parecer pura tautología, no lo es desde la perspectiva de una diversidad de concepciones (paradigmas) de lo ambiental.

Consecuentemente, si la materia medioambiental queda definida del modo expuesto, lo que procede es plantearse, a continuación, si ese *derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado* es realmente un verdadero derecho y, en su caso, qué alcance o efectividad tiene; cuestión que se aborda en el apartado siguiente.

d) La calificación del derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente como verdadero derecho subjetivo.

Gomes Canotilho⁵⁶⁶ ha sintetizado en tres las posiciones doctrinales acerca de un posible derecho al medio ambiente: considerarlo un derecho subjetivo y fundamental; catalogarlo como interés difuso; o concebirlo como fin del estado, acentuando la dimensión objetiva del mismo y la correspondiente atribución de obligaciones estatales. De la diversidad de vías que puede revestir este derecho surgen, como señala Simón Yarza, unas posibilidades de contenido del mismo que se podrían resumir en las siguientes⁵⁶⁷:

- un *derecho de defensa* cuyo contenido sería garantizar una inmunidad del individuo frente a intervenciones estatales inadmisibles en el medio ambiente. El principal problema dogmático que plantea esta configuración es la de que esta garantía sería concebible sólo mediante la referencia a posiciones jurídicas subjetivas específicas, lo que situaría el derecho al medio ambiente diluido en la

⁵⁶⁶ GOMES CANOTILHO, Jose Joaquin. *Protecção do ambiente e direito de propriedade: critica de jurisprudencia ambiental*. Coimbra: Coimbra Ed, 1995. p. 93.

⁵⁶⁷ SIMÓN YARZA, Fernando. *Medio Ambiente y Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro De Estudios Políticos y Constitucionales, 2012. pp. 45-66.

esfera de otros derechos individuales (vida, salud, integridad física, intimidad,...)⁵⁶⁸.

Esta objeción supone, a su vez, la dificultad de definir los límites de la admisibilidad de las injerencias estatales; a juicio de Kloepfer, éstas pueden determinarse cuantitativa o cualitativamente. Cuantitativamente serían admisibles las llamadas cargas medioambientales de bagatela (*Bagatellbelastungen*), e inadmisibles las que afectasen al *mínimo existencial ecológico*; el control cualitativo supondría el análisis comparativo de los bienes jurídicos en conflicto, en orden a definir la legitimidad de la intervención⁵⁶⁹. La cuestión es que, al tratarse de la defensa de aspectos individuales del medio ambiente, estos límites serán, en cualquier caso, reconducibles a derechos fundamentales de contenido específicamente individual. Consecuentemente, intentar construir un derecho al medio ambiente desde esta perspectiva sería superfluo.

Esta crítica entronca, además, con la percepción más amplia de que las categorías medioambientales son, en general, poco propicias a encuadrarse dentro de la figura del derecho subjetivo. Se trata ahora de un problema más amplio, cual es el de la pretendida ineptitud de la categoría del derecho subjetivo para articular la protección de los intereses sociales; no obstante, se está abandonando la idea de que esta figura, ligada a la concepción burguesa y liberal, es sólo susceptible de albergar pretensiones fundadas en derechos individuales⁵⁷⁰, postulándose la necesidad de realizar las adaptaciones técnicas para acoger en ella los intereses sociales.

- Un segundo posible contenido del derecho es la creación de una *obligación iusfundamental de protección* frente a agresiones no estatales. Como recuerda

⁵⁶⁸ KLOEPFER, Michael. *Zum Grundrecht auf Umweltschutz*. Berlin: Walter de Gruyter, 1978. p. 15.

⁵⁶⁹ KLOEPFER, *op. cit.*, p. 20.

⁵⁷⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la revolución francesa*. Madrid: Alianza, 1994. p. 145.

Simón Yarza,⁵⁷¹ la construcción de los derechos fundamentales como “deber de protección” es creación del Tribunal Constitucional Federal Alemán en su sentencia contra el aborto (sentencia de 25 de febrero de 1975), para posteriormente ponerla en conexión con la protección del medio ambiente en varias decisiones posteriores sobre instalación de centrales nucleares (sentencias de 8 de agosto de 1978 y de 20 de diciembre de 1979, en la que el tribunal reconoce la doble vertiente del *daño* y del *riesgo* y reconoce un deber estatal de proteger el derecho a la vida frente a los riesgos que derivan del uso pacífico de la energía nuclear), sobre el ruido en los aeropuertos (sentencia de 14 de enero de 1981) y sobre el tráfico urbano (sentencia de 30 de noviembre de 1988).

Esta doctrina ha tenido eco en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, por ejemplo, ha relacionado el derecho a la vida (artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) con el deber estatal de protección frente a radiaciones nucleares (*LCB c. Reino Unido*, sentencia de 9 de junio de 1998), o en situaciones de catástrofe medioambiental (*Oneryildiz c. Turquía*, sentencia de 30 de noviembre de 2004) o en supuestos de contaminación acústica (*Powell y Rayner c. Reino Unido*, sentencia de 21 de febrero de 1990). Y, por lo que respecta a España, esta línea doctrinal ha tenido entrada en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional desde la sentencia 119/2001, de 24 de mayo, incorporando a nuestro derecho la doctrina que ya había formulado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de inmisiones acústicas a raíz del asunto *López Ostra*.

Por la importancia que tiene la obligación de protección en desarrollos expansivos del derecho fundamental al medio ambiente, más adelante se abordará este aspecto con mayor detalle, a la hora de estudiar en qué medida la doctrina de la justicia medioambiental puede imbricarse dentro de la arquitectura de los derechos fundamentales.

⁵⁷¹ SIMÓN YARZA, *op. cit.*, p. 48.

- El derecho al medio ambiente también se puede concebir como un *derecho procedimental* que descansando en valores constitucionales como la participación o la solidaridad se concretaría en derechos tales como el derecho de información y, sobre todo, el derecho de acceso a la justicia en materia medioambiental. No obstante, en tal caso se privaría al derecho al medio ambiente de todo contenido sustantivo, reduciéndolo al de mero derecho instrumental lo que conduciría a la misma objeción que hemos realizado a los dos apartados anteriores: la necesidad de que la protección frente a las agresiones medioambientales sea subsumida en otros derechos de perfil individual.
- También se ha afirmado que un contenido del derecho al medio ambiente consistiría en una *garantía de irreversibilidad* del nivel de protección alcanzado; la teoría de la prohibición del paso atrás de los derechos sociales, lanzada por Dieter Suhr⁵⁷², si bien no tiene anclaje ni en presunciones de inconstitucionalidad, ni tampoco en una ampliación de los teoría de los derechos adquiridos al campo de los derechos sociales.
- Por último, se ha defendido un *contenido prestacional* del derecho al medio ambiente. Como destaca Arcos Ramírez⁵⁷³, el carácter prestacional es uno de los rasgos de los derechos sociales más frecuentemente subrayados, peculiaridad que resalta en su comparación con los llamados derechos-libertad o derechos-autonomía, que se caracterizarían por imponer abstenciones o ataduras a los no titulares, individuos y poderes públicos, que impidan a éstos llevar a cabo actos que perturben el disfrute las libertades, mientras que los derechos prestacionales, por el contrario, imponen a los poderes públicos obligaciones positivas, de hacer; son derechos del individuo frente al Estado a algo que, como destaca Alexy⁵⁷⁴, si

⁵⁷² SUHR, Dieter. "Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit", en: *Der Staat*. Num. 9. 1979. p. 92.

⁵⁷³ ARCOS RAMIREZ, Federico. "La naturaleza del derecho al trabajo como derecho social fundamental", en: Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho (Universidad de Almería), número 3-2000. Disponible online en: <<<http://www.uv.es/cefd/3/arcos.htm>>>. Última consulta: 7 de enero de 2014.

⁵⁷⁴ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. Citado en ARCOS RAMIREZ, *op. cit.*

aquél poseyera medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta también suficiente, podría obtenerlo también de particulares. Por ello procede de Alexy⁵⁷⁵ la idea de que todo deber de protección del Estado, en un sentido amplio, constituiría un derecho prestacional, es decir, el contenido de tal derecho estaría conformado por las obligaciones prestacionales (prestaciones fácticas evaluables económicamente) necesarias para garantizar la protección de los derechos fundamentales en un nivel mínimo.

Tales contenidos prestacionales han sido reconocidos en Alemania como “*mínimos existenciales*” que derivarían del principio de protección de la dignidad humana contenido en el artículo 1.1 de la ley Fundamental de Bonn, de donde se podría derivar el derecho a un *mínimo existencial ecológico* que resultaría de la proyección del principio de dignidad humana al ámbito propio de lo medioambiental⁵⁷⁶. No obstante, ¿podría hablarse de un derecho a las prestaciones estatales que garanticen el derecho a un medio ambiente sano? Como destaca Simón Yarza⁵⁷⁷, la construcción es difícil por dos tipos de razones: por la dificultad de un bien jurídico colectivo medioambiental (que no sea corolario de derechos individuales fundamentales) y por sus condicionamientos en términos de desarrollo legislativo y de dotación presupuestaria. De ahí que pueda concluirse la imposibilidad de un derecho prestacional al medio ambiente y que, por ello, el “mínimo prestacional ecológico” sólo pueda extraerse de otros derechos fundamentales de contenido individual.

Por ello, según la tesis de Böckenförde⁵⁷⁸, estaríamos más bien ante *mandatos de optimización* para cuya efectividad la voluntad estatal es esencial a través de la aprobación de las normas de desarrollo convenientes y a través de las dotaciones presupuestarias suficientes para hacerlo efectivo. Serían *derechos parámetro* que

⁵⁷⁵ Citado en SIMÓN YARZA, *op. cit.*, p. 63.

⁵⁷⁶ CALLIESS, Christian., *Rechtsstaat und Umweltstaat: Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001.pp. 300-ss.

⁵⁷⁷ SIMÓN YARZA, *op. cit.*, pp. 63-65.

⁵⁷⁸ BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Madrid: Trotta, Madrid, 2000. p. 80..

vendrían a modular el grado de éxito alcanzado en la mejora de la calidad de vida: a mayor calidad, mejor y más pleno disfrute de estos derechos⁵⁷⁹.

El traslado de las anteriores consideraciones al ámbito del artículo 45 de la Constitución ha generado abundantes planteamientos en torno a la efectividad del derecho contenido en dicho precepto. La diversidad de opiniones deriva esencialmente de dos elementos: en primer lugar, de la literalidad del artículo 45, que habla específicamente de *derecho* y que incluso define a su titular (“todos”); y, en segundo lugar, de la propia ubicación del precepto, dentro de los principios rectores de política social y económica del capítulo tercero del título primero, de los cuales el artículo 53.3 postula que su reconocimiento, respeto y protección “*informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos*” y “*sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen*”.

Hay autores como Ferrajoli⁵⁸⁰ que entienden que basta la proclamación normativa del derecho, sin otros condicionamientos o requisitos, para defender que existe un derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente. En posición diametralmente contraria, Martín Mateo ha apuntado la asimetría existente entre el derecho al medio ambiente y la figura del derecho subjetivo, negándole en consecuencia dicho carácter al derecho contenido en el artículo 45⁵⁸¹. Jiménez Campo lo considera un derecho aparente, del que a lo sumo puede predicarse su eficacia como principio jurídico⁵⁸² y, en sentido similar, Pérez Luño lo califica de derecho retórico⁵⁸³. De Miguel Perales estima que el derecho del artículo 45 no es ni derecho público subjetivo ni derecho fundamental, sólo cabe alegarlo en los tribunales como derecho legal cuando haya sido objeto de configuración legislativa⁵⁸⁴. Escobar Roca considera que el derecho al medio ambiente, como todos los demás derechos contenidos en el capítulo tercero, son

⁵⁷⁹ BÖCKENFÖRDE, *op. cit.*, p. 81. Citado en CANOSA USERA, *op. cit.*, p. 171.

⁵⁸⁰ FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías*. Madrid: Trotta, 2001. pp. 37-ss

⁵⁸¹ MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho ambiental*. Madrid: Trivium, 1991. pp. 108-ss

⁵⁸² JIMÉNEZ CAMPO, Javier. *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Madrid: Trotta, 1999. p. 24.

⁵⁸³ PÉREZ LUÑO, *op. cit.*, p. 261.

⁵⁸⁴ DE MIGUEL PERALES, Carlos. *Derecho español del medio ambiente*, Madrid: Civitas, 2000, p. 45.

derechos subjetivos o, al menos, intereses legítimos⁵⁸⁵, y atribuye al medio ambiente una doble dimensión: como derecho subjetivo y como mandato de actuación dirigido a los poderes públicos⁵⁸⁶, aunque concluye en la necesidad de superación de los restrictivos límites de la categoría de los derechos subjetivos para poder dar entrada a los derechos de tercera generación, entre los cuales figuraría el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado⁵⁸⁷.

La presencia del derecho al medio ambiente dentro de los principios rectores de política social y económica no es obstáculo para negarle al medio ambiente el atributo de derecho. Jordano Fraga cree que dentro del capítulo III del título I existen principios rectores y derechos, y aunque ambos quedan afectados por las limitaciones del artículo 53.3, lo que singularizaría al derecho al medio ambiente es que, una vez producido su desarrollo normativo, el contenido delimitado por tal desarrollo poseería el carácter de un derecho constitucional⁵⁸⁸. Piñar Díaz también se apoya en esta distinción, entendiendo que cuando se trata de derecho (caso del artículo 45) el objeto de la norma es un interés individual previamente reconocido⁵⁸⁹. Y con un razonamiento distinto, llega a las mismas conclusiones Loperena Rota, quien entiende que tanto la interpretación literal del precepto como la jurisprudencial (cita, expresamente, las sentencias del Tribunal Constitucional 32/1983, de 28 de abril, -FJ2-, 149/1991, de 4 de julio -FJ1- y la 102/1995, de 26 de junio) permiten deducir la existencia de un derecho subjetivo al medio ambiente⁵⁹⁰. Por su parte, Bellver Capella, en base a una concepción material de los derechos fundamentales, atribuye éste carácter al derecho al medio ambiente del artículo 45, aunque le niega el carácter de derecho subjetivo⁵⁹¹. Simón Yarza estima, sin embargo, que la literalidad del artículo 45 no obedece tanto a la

⁵⁸⁵ ESCOBAR ROCA, Guillermo. *La ordenación constitucional del medio ambiente*. Madrid: Dykinson, 1996, pp. 71-ss y 91-ss.

⁵⁸⁶ ESCOBAR ROCA, *op. cit.*, pp. 51-ss.

⁵⁸⁷ ESCOBAR ROCA, *op. cit.*, pp. 76-ss.

⁵⁸⁸ JORDANO FRAGA, Jesús. "El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado: elementos para su articulación expansiva", en: *Humana Iura*, número 6. 1996. pp. 123-127.

⁵⁸⁹ PIÑAR DÍAZ, Manuel. "El derecho de la persona a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", en: *Actualidad Administrativa*, número 18. 1995. p. 251.

⁵⁹⁰ LOPERENA ROTA, Demetrio. *El derecho al medio ambiente adecuado*. Madrid: Civitas, 1996. p. 51.

⁵⁹¹ BELLVER CAPELLA, Vicente. *Ecología: de las razones a los derechos*. Granada: Comares, 1994. pp. 222-224 y 231-239.

voluntad dogmática de crear un derecho subjetivo, como a la tradición constitucional a partir de la Declaración de Estocolmo de 1972 que enfatiza el valor que para la persona ha adquirido el medio ambiente⁵⁹².

Este recorrido breve por algunas de las formulaciones doctrinales respecto del artículo 45 puede, por la diversidad de opiniones, ocultar la existencia de puntos en común que son los que deben centrar la atención de una interpretación del artículo 45. Y, ante todo, debe descartarse que el derecho al medio ambiente de nuestra Constitución tenga un contenido puramente retórico, programático, o que constituya un mero *desiderátum* de las políticas públicas postconstitucionales. Podrá afirmarse que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental o un derecho subjetivo (que son las dos concepciones que más abundan en nuestra doctrina), mas con independencia del criterio de *ius-subjetividad* o de *ius-fundamentalidad* que se adopte, como explica Brañes⁵⁹³ o se atribuye un contenido jurídico a estos enunciados constitucionales o, sin tutela jurisdiccional, se convierten en derechos muertos. La fundamentalidad es algo más que una cuestión de *nomen iuris* o de grado de protección; Cruz Villalón destaca que, por encima de su ubicación, lo que caracteriza a un derecho fundamental son dos elementos: la vinculación al legislador y la tutela judicial⁵⁹⁴.

Como señala Ortega Alvarez⁵⁹⁵, unas consecuencias pueden extraerse *prima facie* de la regulación constitucional:

- el medio ambiente no puede ser reconocido como derecho susceptible de protección a través de la interposición del recurso de amparo; doctrina confirmada por el Tribunal Constitucional en su auto 940/1985 y en su sentencia 104/1986;

⁵⁹² SIMÓN YARZA, *op. cit.*, p. 83.

⁵⁹³ BRAÑES, Raul. *Manual de Derecho ambiental mexicano*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 96.

⁵⁹⁴ CRUZ VILLALON, Pedro. “Formación y evolución de los derechos fundamentales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25. 1989. pp. 39-ss.

⁵⁹⁵ ORTEGA ALVAREZ, Luis y ALONSO GARCÍA, M^a Consuelo. *Tratado de Derecho Ambiental*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012. pp. 44-45.

- la regulación del medio ambiente no está sometida a la reserva de ley orgánica del artículo 81 de la Constitución;
- y tampoco le es aplicable ni el principio de reserva de ley ni el de garantía de su contenido esencial del artículo 53.1 de la Constitución; por lo cual, a la hora de configurar el medio ambiente el legislador cuenta con un mayor margen de libertad en la definición de contenidos, a la vez que dicha operación puede ser realizada, igualmente, a través de la vía reglamentaria. Por ello pueden considerarse los apartados primero y segundo del artículo 45 como “*normas de programación final*” según la expresión de Ignacio de Otto⁵⁹⁶, es decir, normas que no condicionan la actuación de los poderes públicos, sino que la orientan (no imponen medidas determinadas, sino fines u objetivos a perseguir, en una estructura normativa parecida a la de las directivas europeas: fijación de fines y elección de medios)⁵⁹⁷. Sobre esta idea, Jiménez Campo⁵⁹⁸ ha ensayado una formulación del artículo 45 que compatibilizaría las limitaciones del precepto con la construcción de un derecho subjetivo al medio ambiente, calificando al precepto como “mandato de legislar” (aunque Simón Yarza lo modula como “mandato de orientación de la actividad del legislador”⁵⁹⁹) lo que llevaría a encontrar en el apartado segundo del precepto un enunciado jurídico consistente en establecer una obligación del legislador de regular el bien jurídico medioambiental, pero además estableciendo que dicha regulación se efectúe mediante la creación de derechos subjetivos (aunque destaca Simón Yarza que no sólo sirve el precepto de título habilitante para atribuir titularidades, sino que además habilita para restringir otros derechos)⁶⁰⁰. Este mandato de orientación

⁵⁹⁶ DE OTTO, Ignacio. *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Barcelona: Ariel, 1999. p. 48.

⁵⁹⁷ La distinción entre “normas de programación condicional” y “normas de programación final” procede de Niklas Luhmann. En: LUHMANN, Niklas. *Funktionen und Folgen Formaler Organisation*. Berlín: Duncker & Humblot, 1964, pp. 282-283.

⁵⁹⁸ JIMÉNEZ CAMPO, Javier. “Artículo 53: Protección de los derechos fundamentales”, en: ALZAGA VILLAMIL, Oscar, *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid: EDERSA; 1996. p. 527.

⁵⁹⁹ SIMÓN YARZA, *op. cit.*, p. 83.

⁶⁰⁰ SIMÓN YARZA, *op. cit.*, p. 84. Sobre la función de ponderación del medio ambiente: DÍEZ PICAZO, Luis. *Sistema de derechos fundamentales* (3ª edición). Madrid: Civitas, 2008. pp. 69-70.

parece estar implícito en la doctrina del Tribunal Constitucional cuando, en la sentencia 64/1982 afirma que *“las técnicas apropiadas para llevar a cabo la protección del medio ambiente corresponde su elección al legislador, máxime cuando el mismo artículo 45 del texto constitucional habla expresamente, como se ha visto, de defender y restaurar el medio ambiente”* (FJ 2);y en la Sentencia 45/1989 de 20 febrero, cuando afirma que *"la naturaleza de los principios rectores de la política social y económica que recoge el Capítulo III del Título I de nuestra Constitución hace improbable que una norma legal cualquiera pueda ser considerada inconstitucional por omisión, esto es, por no atender, aisladamente considerada, el mandato a los poderes públicos y en especial al legislador, en el que cada uno de esos principios por lo general se concreta"*.

Tras las anteriores reflexiones procede, no obstante, no agotar el contenido del precepto en un mandato al legislador. Sin duda éste es su principal contenido y su mayor terreno de juego, pero no hay que prescindir de otros dos ámbitos que señala el mismo apartado tercero del artículo 53: la praxis judicial y la actividad administrativa.

En lo que respecta a la primera, los tribunales no han dudado en aplicar directamente el artículo 45 para interpretar cierta legislación preconstitucional de incidencia medioambiental; muy específicamente, el reglamento de actividades calificadas de 1961 ha sido integrado en el marco constitucional mediante el juego del artículo 45. La Sentencia de 18 de abril de 1990, del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), a propósito de la impugnación de un acuerdo autorizando la instalación de un vertedero municipal de residuos sólidos urbanos del Ayuntamiento de Cangas del Narcea, hace una interpretación del artículo 4.º del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, de Actividades Moletas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Afirma el Tribunal que:

"cualquier interpretación que se haga del citado precepto debe ser analizada desde la perspectiva del artículo 45 de la Constitución que, como ha tenido ocasión de decir en más de una ocasión este Tribunal, no es una norma

programática ni un pío deseo cuya eficacia deba quedar al albur de las convicciones ecologistas o no de los titulares de los poderes públicos. Esto quiere decir que ese «derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» tiene un contenido protegible y por eso los poderes públicos tienen el deber de velar («velarán» dice el número 2 de ese artículo) por su efectivo ejercicio, a cuyo efecto deben «proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente». Y es el caso que la ubicación elegida se encuentra a 300 metros de Viescas, a 400 metros de Castrosín, a 300 metros de Robledo de Viforcós y a 900 metros de Tebongo (éste con 60 vecinos, y los otros con 14 y 8 vecinos respectivamente). Por mucho que relativicemos la distancia de 2.000 metros -que si hay que corregirla tendría que ser para aumentarla- es lo cierto que en este caso la calidad de vida de esos vecinos se va a ver seriamente afectada. Sin que, por lo demás, quepa en este caso invocar frente a esos vecinos la solidaridad de que habla el artículo 45.2 de la Constitución, porque no consta que se hayan buscado ni que no existan soluciones alternativas y porque no puede extremarse el rigor de la norma precisamente respecto a quienes no tienen parte activa en la producción de esos residuos. Pero es que, además, un vertedero no es un simple depósito de residuos (esto lo serían las estructuras subterráneas de que habla la legislación minera) sino un centro donde esos residuos son sometidos a tratamiento esto es a una actividad industrial. Por todo ello, y sin entrar a analizar los otros motivos de oposición alegados -y alguno como la emisión de efluvios contaminantes tendría que ser debidamente valorado- procede anular también el Acuerdo del Consejo rector de la Consejería del medio ambiente de 4 de octubre de 1985." (FJ 6°).

En lo que respecta a la práctica administrativa, el artículo 45 es un elemento de integración de la discrecionalidad administrativa y, además, refuerza la posición autónoma de la Administración desde la perspectiva de que las disposiciones legales son en muchos casos insuficientes para gestionar el riesgo y administrar las potestades

administrativas ante imprevistos que constituyen la base de las políticas medioambientales⁶⁰¹.

Finalmente, habrá que añadir que, como destaca Ortega Alvarez⁶⁰², las limitaciones a la eficacia jurídica del artículo 45 no van a significar que el derecho al medio ambiente proclamado en el precepto carezca de valor normativo, y ello en razón que la mejor doctrina ha atribuido valor normativo a todos los preceptos de la Constitución, y así ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional (STC 1/1981) y por el Tribunal Supremo (SSTS de 25 de abril de 1989, de 18 de abril de 1990 y de 26 de diciembre de 1991). De ese carácter normativo del precepto derivan los efectos iniciales que expresamente le reconoce el artículo 53.3: informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Ello se traduce en una influencia efectiva en el terreno de la interpretación normativa, que se despliega en tres efectos concretos:

- a) la posibilidad de servir de *parámetro de constitucionalidad* de las leyes, de anulación o inaplicación de reglamentos y de anulación de actos que contravengan frontalmente su contenido;
- b) además, actúa como límite de otros derechos o bienes constitucionales, como así ha reconocido jurisprudencialmente respecto al desarrollo económico (STC 64/1982), al derecho de propiedad (STC 179/1989), al derecho al ejercicio de una actividad profesional (STS de 7 de noviembre de 1990), a la explotación industrial o energéticas (STS de 30 de noviembre de 1990);
- c) finalmente, también el medio ambiente ha sido utilizado como valor constitucional de legitimación para la declaración de bienes de dominio público (STC 227/1988) erigiéndose en título habilitante para la intervención pública y criterio aplicativo de la discrecionalidad administrativa.

Una última apreciación debe hacerse en orden a definir el campo de eficacia del artículo 45, ya que es necesario entender que, a la hora de atribuirle o negarle eficacia al

⁶⁰¹ SIMON YARZA, *op. cit.*, p. 85.

⁶⁰² ORTEGA ALVAREZ, *op. cit.*, p. 45.

derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, este derecho está en íntima relación con verdaderos derechos fundamentales y, en primer lugar, con el propio derecho a la vida, que debe entenderse no sólo como el derecho a no verse privado de la misma por actos del Estado, sino también como un derecho de contenido prestacional dirigido al aseguramiento de las condiciones ambientales imprescindibles para el mantenimiento del bien jurídico protegido⁶⁰³. Se ha puesto, además, el medio ambiente en relación con la dignidad de la persona y con el artículo 10.1 de la Constitución⁶⁰⁴, ya que la dignidad de la persona no es realizable si el medio ambiente (entendido como entorno adecuado donde se desarrolla la vida y se ejercen los derechos) se encuentra en condiciones tales que no hacen posible el desarrollo de la persona. Sobre esta cuestión se volverá más adelante, a propósito de la recepción que el Tribunal Constitucional español hace de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la llamada *doctrina López Ostra* y que supone dar cobijo a las reclamaciones sobre inmisiones medioambientales en el derecho a la intimidad de la vida privada y familiar.

e) El derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente en su relación con la justicia medioambiental.

Llega ahora el momento de poner en relación el derecho a un medio ambiente adecuado del artículo 45 de la Constitución con la idea de la justicia medioambiental, en orden a saber si un eventual conflicto de justicia medioambiental podría reconducirse a los parámetros del artículo 45.

i. Consideraciones generales.

La cuestión básica a la que se trata de dar respuesta en este epígrafe es si la Constitución española, específicamente en su artículo 45, ha incorporado un derecho a

⁶⁰³ GOMES CANOTILHO, José Joaquim . "Tomemos en serio los derechos económicos, sociales y culturales", en: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 1, septiembre/Diciembre 1988. pp. 249-ss.

⁶⁰⁴ MÉNDEZ ROCASOLANO. *El derecho a un entorno vital para el desarrollo de la persona* (tesis doctoral). Madrid: Universidad Complutense, 1999.

la igualdad medioambiental o, en todo caso, una prohibición de discriminación en materia medioambiental. No se trata ahora de traer a examen el principio constitucional de igualdad tal y como aparece en los artículos 14 y 9.2 de la norma fundamental (queda para un momento posterior de esta tesis dicho examen) sino de examinar en clave *estrictamente medioambiental* la exigencia de igualdad. Debe recordarse, a estos efectos, que el Título primero de la Constitución recoge la exigencia de igualdad en otros preceptos además de la prescripción general del artículo 14. Tal es el caso del artículo 23 (acceso en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos), del artículo 31 (la justicia del sistema tributario se funda en los principios de igualdad y progresividad), artículo 32 (el hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica) y artículo 39 (los poderes públicos aseguran la protección integral de los hijos, *iguales* éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil); a su vez, el principio de no discriminación aparece también en el artículo 35 (que proscribía la discriminación por razón de sexo en el ámbito de las relaciones laborales). Consecuentemente, hubiese sido posible una llamada al principio de igualdad específica en materia medioambiental, aunque, de manera literal o expresa, no aparezca en el texto constitucional: ni en el artículo 45 hay una prescripción de igualdad en el *derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona* (párrafo primero), ni tampoco aparece una mención a la igualdad a la hora de la *utilización racional de todos los recursos naturales* (párrafo segundo), por más que exista un deber público de vigilancia de los poderes públicos (“*velarán*”) y que, además, se produzca una llamada a la “*indispensable solidaridad colectiva*”, dentro de la cual podría, tal vez, incluirse el principio de igualdad. No obstante, es más probable entender que esta llamada a la solidaridad colectiva se justifique por la emergencia, desde finales de los años setenta del siglo XX, de los llamados derechos de tercera generación o derechos de solidaridad; como recuerda Kunicka-Michalska⁶⁰⁵, en esos años se discutía en la Conferencia de Aix el anteproyecto de Tercer pacto Internacional sobre los derechos de solidaridad, en cuyo

⁶⁰⁵ KUNICKA-MICHALSKA, Barbara. "Derecho al medio ambiente como derecho humano de tercera generación", en: *Jurídica* (Mexico), num. 2. 1993. pp. 472-473.

artículo 13 se expresaba que “*cada ser humano y todos los seres humanos en su conjunto tienen derecho a un medio ambiente sano y equilibrado en su conjunto (...)*”.

En directa relación con este problema aparecería la cuestión de la titularidad del derecho a un medio ambiente adecuado, ya que el artículo 45 crea una titularidad universal (“*todos*”) lo que lleva a Ortega Álvarez a calificarlo de “*interés legítimo universal*”⁶⁰⁶ y que, ya en territorio propio de la justicia medioambiental, tendría indudables repercusiones al soslayar criterios de nacionalidad, dado que las discriminaciones derivadas de origen nacional están, muchas veces, en la base de las discriminaciones ambientales. Desde esta perspectiva resultaría una doble consecuencia de gran relevancia:

- a) que un derecho subjetivo nacido del artículo 45 y que tuviese la condición de justiciable (si es que tal hipótesis fuese posible) no sería posible negarlo por el hecho de que el titular de la acción careciese de la nacionalidad española;
- b) y, en la misma lógica, el desarrollo normativo del artículo 45 que, ex artículo 53,3, debería producirse para dar efectividad al precepto, quedaría afectado por vicio de inconstitucionalidad si pretendiera restringir la titularidad de dichos derechos sólo a quienes ostenten la nacionalidad española.

En definitiva, con las salvedades expresadas sobre la titularidad del derecho, una lectura atenta del artículo 45 de la Constitución no manifiesta la presencia de postulados de igualdad o de no discriminación de manera explícita y puede afirmarse que el precepto no contiene enunciados jurídicos en tal sentido. Ello no significa que, doctrinalmente, no haya sido mencionada la igualdad como principio medioambiental de nuestro orden constitucional. No obstante, cuando así ocurre, la idea de igualdad en materia medioambiental no ha sido, en general, entendida por la doctrina española en términos susceptibles de recepcionar la concepción dogmática de la justicia medioambiental. La presencia del principio de igualdad en la regulación iusfundamental

⁶⁰⁶ ORTEGA ALVAREZ, Luis y ALONSO GARCÍA, M^a Consuelo. *Tratado de Derecho Ambiental*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012. p. 48.

del medio ambiente fue puesta de manifiesto por Loperena Rota⁶⁰⁷ quien lo reconduce a una cuestión ética de parámetros de utilización del medio natural (la imposible generalización o universalización de los niveles de consumo medioambiental del mundo desarrollado). Siguiendo la tesis de Loperena, en un ensayo sobre los principios ambientales del ordenamiento español, Morán Navarro⁶⁰⁸ sitúa, en primer lugar, el principio de igualdad, al que, en base a la referencia del artículo primero de la Constitución, ubica dentro de la órbita del incremento de los riesgos ambientales y de la sobreexplotación de los recursos naturales, y parece reconducirlo más bien al ámbito de la sostenibilidad en cuanto supone abuso de una parte de la población en la creación de tales riesgos o en la referida sobreexplotación. En definitiva, como las condiciones biosféricas en las que se desarrolla la vida humana sólo pueden utilizarse en común, los intereses ambientales sólo pueden ser colmados de igual manera: conjunta e indiscriminadamente⁶⁰⁹; y ese sería, según esta concepción, el sentido básico de la presencia del principio de igualdad en la esfera del iusfundamentalismo medioambiental de nuestra Constitución.

Así las cosas, la cuestión quedaría resuelta desde la perspectiva de la justicia medioambiental, constatando la no presencia de la misma en los enunciados normativos del artículo 45. No obstante, el examen puede resultar más complejo si se aborda desde la perspectiva de las llamadas *obligaciones estatales de protección de los derechos fundamentales*, que merced a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) han encontrado en el ámbito medioambiental sus desarrollos más intensos; la recepción de la doctrina de los deberes de protección iusfundamentales por parte del Tribunal Constitucional español impone, así, un examen específico del tema.

⁶⁰⁷ LOPERENA ROTA, Demetrio. *Los Principios del Derecho Ambiental*. Madrid: Civitas, 1998. pp. 59-60.

⁶⁰⁸ MORÁN NAVARRO, Sergio A. "Los principios ambientales en el Derecho Español", en: *Jurídica Jaliscense*, nums 43-44-45. 2010. pp. 47-49.

⁶⁰⁹ LOPERENA ROTA, *op. cit.*, p. 25.

ii. Los deberes iusfundamentales de protección: su construcción doctrinal y jurisprudencial.

La irrupción de las preocupaciones medioambientales en la esfera de la convivencia social (el *reverdecimiento del yo*, según expresión de Castells⁶¹⁰) ha tenido un impacto transformador en los sistemas jurídicos, generando normas que tienen por objeto el aseguramiento de estilos sostenibles de vida y dotando de eficacia jurídica a las políticas diseñadas para la preservación de la calidad de vida de los ciudadanos, todo lo cual ha conducido a la incorporación de prescripciones jurídicas medioambientales en la esfera de los derechos fundamentales, y cuya tipología ha sido estudiada en el apartado 2.d) de este capítulo.

No obstante, como bien pronto notó la doctrina, bajo la genérica invocación a un derecho fundamental al medio ambiente se encontraban una pluralidad de contenidos heterogéneos y de muy diversa significación. Como explica García Granados⁶¹¹, este derecho está conformado por un haz de posiciones muy diferentes que incluye el derecho a que se proteja al titular del derecho frente a intervenciones de terceros o del propio Estado que dañen el ambiente, el derecho a que los órganos del Estado adopten las medidas pertinentes para la preservación y mejora medioambiental, y el derecho para que el titular pueda intervenir en asuntos públicos de relevancia ambiental.

Esta conclusión ya había sido formulada por Loperena Rota⁶¹² cuando afirmaba la diferenciación entre el *derecho a un medio ambiente adecuado* y el *derecho a su protección*, cuestionando la facilidad con la que se ha identificado este derecho con los derechos de solidaridad, cuando más correcto sería identificar la solidaridad como un elemento de las políticas públicas medioambientales, si bien es posible individualizar en cada ser humano un derecho al medio ambiente adecuado. Es por ello que cuando en la doctrina se ha ensayado la formulación de un “*derecho civil medioambiental*” se han

⁶¹⁰ CASTELLS, Manuel. *La era de la Información. El poder de la identidad. (volumen 2)*. Madrid: Alianza, 1997. p. 135.

⁶¹¹ GARCÍA GRANADOS, Fidel. “Gatopardo en verde: la Comisión Nacional de Derechos Ambientales”, en: CIENFUEGOS SALGADO et al. *Estudio en Homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Estudios de Derecho Público y Política*. México: UAM, 2006. pp. 138-ss.

⁶¹² LOPERENA ROTA, *op. cit.*, pp. 25-ss.

recogido en el mismo las dimensiones individuales que encierra el derecho, concretamente el derecho a la vida, a la intimidad y a la salud, por un lado, y el derecho de perfil instrumental de participación, información y acceso a la justicia ⁶¹³; destacándose que si bien el derecho medioambiental está dominado en la actualidad por la intervención pública, es innegable que las primeras soluciones jurídicas a los problemas medioambientales nacieron en el seno del derecho privado (artículos 590 y 1908 del Código civil).

Por ello, es fácil vislumbrar que el derecho a un medio ambiente adecuado tiene una naturaleza compleja de derecho autonomía y derecho prestacional, y si desde la primera perspectiva su titularidad es exclusivamente individual (vinculada, por ello, a bienes jurídicos de perfil individual: vida, integridad física, salud, intimidad,...), en cambio en la segunda dimensión prevalece su proyección social o colectiva ⁶¹⁴. Y en esta dualidad ha venido a irrumpir con intensidad la teoría de las obligaciones de protección de los derechos fundamentales, al punto de situar los intereses medioambientales en una situación de preponderancia tal que algunos autores han llegado a hablar de un principio jurídico de “*in dubio pro natura*” ⁶¹⁵.

La construcción jurídica parte de la conocida teorización sobre los derechos fundamentales de Robert Alexy ⁶¹⁶ y la distinción entre “*derechos defensivos*” y “*derechos de protección*”. Los derechos defensivos son *derechos de no injerencia*,

⁶¹³ LLODRÁ GRIMALT, Francesca. *Lecciones de Derecho Ambiental Civil*. Palma: Universitat de Les Illes Balears, 2008. pp. 25-44.

⁶¹⁴ GARCIA GRANADOS, *op. cit.*, p. 139.

⁶¹⁵ LOPEZ MENUDO, Francisco. “El derecho a la protección del medio ambiente”, en: en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*; núm. 10. 1991. p. 181 Citando la STS. de 26 de diciembre de 1989, Sala 3ª: “*En caso de duda han de inclinarse por negar la autorización para cualquier actividad que pueda dañar o menoscabar el deseable equilibrio natural. Y ello porque el medio ambiente natural es el supersistema que integra los demás*”.

⁶¹⁶ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. pp. 186-ss. Distingue Alexy tres clases de posiciones jurídicas: derechos, libertades y competencias. Los derechos se dividen, a su vez, en derechos defensivos y en derechos a acciones positivas. Los derechos de defensa se subdividen en tres categorías: derechos a que el Estado no impida u obstaculice determinadas acciones del titular del derecho; derechos a que el Estado no afecte determinadas situaciones del titular del derecho (caso de la inviolabilidad del domicilio); y derechos a que el Estado no elimine determinadas posiciones jurídicas del titular del derecho. Hay, a su vez, dos categorías de derechos de acciones positivas; los que se dirigen a obtener una acción fáctica y el de aquellos cuyo objeto es una acción normativa.

basados en el principio de libertad (derechos de autonomía) y cuya misión esencial es proteger al titular del derecho frente a la intromisión o vulneración originada desde el poder estatal. No obstante, es evidente que las amenazas a los derechos (sean estos fundamentales o no) pueden provenir desde la esfera de la actuación pública pero también de la acción privada⁶¹⁷, y si los derechos fundamentales nacieron como reductos de libertad frente al Estado, hoy hay que reconocer que en muchos ámbitos estas amenazas se originan desde la actuación de los sujetos privados; el relato de los diversos conflictos ambientales examinados en los capítulos anteriores da fe de esta afirmación. Por ello, en la evolución de los derechos fundamentales se abre una nueva perspectiva cuando a éstos se les atribuye, también, una función de protección frente a las agresiones que proceden, principalmente, de otros sujetos privados. Josef Isensee lo ha explicado como una dualidad funcional de los derechos fundamentales: una *función defensiva* contra las intrusiones estatales y una *función protectora* contra las intrusiones privadas⁶¹⁸.

La construcción de los deberes iusfundamentales de protección procede de la doctrina alemana, a partir de las reflexiones sobre el contenido objetivo de los derechos fundamentales en la Constitución de Weimar⁶¹⁹ y pasará al campo jurisprudencial con la primera sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre el aborto (STCF 39,1 de 25 de febrero de 1975), doctrina que luego pasaría (con alguna transformación) a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y será, finalmente, recibida por la jurisprudencia constitucional española, y después por la jurisdicción ordinaria. El proceso de transformación de los derechos humanos que se ha producido al hilo de la incorporación de los deberes de protección es profundo, aunque contrasta con la limitada atención doctrinal que ha recibido en nuestro país donde apenas se han

⁶¹⁷ Alejandro Nieto ha enfatizado cómo la misión originaria del derecho administrativo fue la defensa del ciudadano frente una administración pública con amplios poderes que eran ejercidos arbitrariamente; actualmente ha cambiado esta misión, y el derecho administrativo debe asumir la defensa de los ciudadanos y de la propia administración frente a las agresiones procedentes de agentes y grupos privados, con mucho más poder, a veces, que las propias administraciones. Ver “Recensión al libro *Autoregulación: génesis y efectos*, de José Esteve Pardo”, en: *Revista de Administración Pública*, número 160 (2003), p 429.

⁶¹⁸ Citado por SIMÓN YARZA, *op. cit.*, p. 104.

⁶¹⁹ STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Munich: Beck, 2006. pp. 890-ss.

publicado dos exhaustivas monografías sobre el tema, centradas específicamente, eso sí, en la proyección medioambiental de tales deberes⁶²⁰.

La existencia de un deber de protección consiste, principalmente, en la creación de una obligación que tiene como destinatario al Estado, entendido éste de manera global y conjunta; va dirigida la obligación en primer lugar al legislador, quien debe adoptar las medidas de protección necesarias para dispensar la protección; al poder administrativo, que va a gestionar y ejecutar esas medidas; y al poder judicial, quien juzgará la acomodación de unas y otras medidas a las exigencias constitucionales de protección⁶²¹. Para justificar la existencia de un deber de protección de los derechos fundamentales se ha invocado doctrinalmente el principio de seguridad (Dietlen⁶²²), entendiendo que compete al Estado no sólo *dejar en paz al ciudadano*, sino también *procurarle la paz*; algunos autores han construido una especie de corresponsabilidad estatal en los daños causados por particulares sobre la base de la permisión (o la no prohibición de la actividad): es la llamada solución jurídico-defensiva postulada por Jürgen Schwabe y Dietrich Murswiek (aunque, como señala Simón Yarza, tiene un importante escollo en la formulación general del principio *neminem laedere* presente en todo ordenamiento jurídico – artículo 1902 del Código civil español – de donde se deduciría la prohibición general de toda conducta lesiva para terceros)⁶²³. Se han invocado también concretos pasajes constitucionales, como la cláusula de Estado social (a la que se achaca su falta de concreción y, además, su arraigo en la misión de procura existencial, no en la función de securización del derecho) o el respeto a la dignidad humana (pero que en nuestro texto constitucional, a diferencia del artículo 1.1 de la Ley Fundamental de Bonn, sólo desempeña una función interpretativa). Y, por último, no han faltado quienes deducen

⁶²⁰ Aparte de la ya citada monografía de SIMÓN YARZA, hay que tener en cuenta la obra pionera sobre el tema: DOMENECH PASCUAL, Gabriel. *Derechos Fundamentales y Riesgos Tecnológicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

⁶²¹ Indudablemente, los deberes de protección dirigidos al legislativo o al ejecutivo deben entenderse referidos al poder público que según los criterios constitucionales y estatutarios de reparto competencial ostente las atribuciones correspondientes a la materia de que se trate. En este reparto, y cuando se trata de competencias medioambientales en materia de inmisiones, deben entenderse incluidos no sólo Estado y Comunidades Autónomas, sino también, y con un protagonismo intenso, las administraciones locales.

⁶²² DIETLEN, J. *Die lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten*. Berlin: Dunkel und Humblot, 2005. p. 35.

⁶²³ SIMÓN YARZA, *op. cit.*, pp 111-116.

estos deberes de protección de la literalidad constitucional, entendiendo que cuando el reconocimiento del derecho va acompañado de cláusulas de *garantía* o de *protección*, estamos entonces en presencia de una obligación de protección (planteamiento rechazable, pues daría como resultado, en el caso español, la ausencia de deberes de protección en un supuesto tan elemental como el derecho a la vida)⁶²⁴.

Como puede deducirse, la estructura de la relación jurídica subyacente en cada una de las dos clases de derechos es diferente; pero además, como se verá, hay un nexo subyacente que convierte cada relación (defensiva y de protección) en una situación coexistente y contrapuesta dentro del esquema aplicativo de los derechos iusfundamentales de protección. Detrás de un derecho defensivo o de no injerencia existe una relación jurídica bilateral, entre un particular que quiere preservar su esfera de autonomía individual (libertad) frente a una injerencia procedente del poder público y, por otro lado, el poder público de quien procede la injerencia. La estructura del derecho de protección es, en cambio, una *estructura triangular*, en la que aparece un agresor (normalmente un particular⁶²⁵), una víctima o agredido (también un sujeto privado) y un ente público titular de deberes de protección⁶²⁶. Sin embargo, lo realmente característico es la relación subyacente entre el derecho defensivo y el deber de protección en una misma situación jurídica, ya que normalmente el agresor es, precisamente, el titular de un derecho defensivo de no injerencia: esgrime un título jurídico (salvo los casos, poco probables, de una pura actuación ilegal) consistente en un derecho de libertad que suele venir revestido de garantía constitucional (libertad de empresa, libertad económica,...)⁶²⁷. Esta relación jurídica enfrenta, pues, al titular del derecho de no injerencia con el titular del derecho de protección; en dicha confrontación,

⁶²⁴ Para un examen de las diversas teorías esgrimidas para justificar los deberes de protección, véase SIMÓN YARZA, *op. cit.* pp. 102-133; y DOMENECH PASCUAL, *op. cit.* pp. 107-122.

⁶²⁵ La figura del particular-agresor puede dar lugar a ciertas confusiones en supuestos de difícil delimitación que, además, encontrarían su campo propicio en el ámbito medioambiental. Tal sería el caso, por ejemplo, de las agresiones provenientes de la propia naturaleza, o de las realizadas por particulares que actúan especialmente autorizados por un ente público.

⁶²⁶ Entiéndase que el Estado, en esta relación, está vinculado por una doble obligación: la derivada de la obligación jurídico defensiva y la derivada de la obligación de protección.

⁶²⁷ MAYER, Matthias. *Untermaß, Übermaß und Wesensgehaltgarantie Die Bedeutung staatlicher Schutzpflichten für den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Grundrechtsbereich*. Baden Baden: Nomos, 2005. pp. 75-83 y 150-151.

algún autor como Isensee ha defendido la superioridad del derecho de defensa, ya que emana directamente del texto constitucional (sería, en este sentido, *self executing*) mientras que el derecho de protección necesitaría una concreción legislativa⁶²⁸; no obstante, Mayer entiende que dicha superioridad es sólo formal⁶²⁹, ya que una vez que el legislador ha encontrado la medida de protección suficiente, el contenido del deber de protección queda completado y, por consiguiente, derecho de defensa y derecho de protección se hallan, a partir de dicho momento, en pie de igualdad⁶³⁰.

Con la descripción de la estructura relacional en la que se desarrolla el deber de protección (y su contraparte: el derecho de defensa) se comprende que el elemento crucial para decidir el conflicto en clave iusfundamental no es otro que el *test de control* por el que deben pasar, de una parte, la injerencia estatal en un derecho de libertad y, de otra parte, la medida estatal dirigida a la protección de un derecho fundamental. No es posible extender la explicación de este punto crucial más allá de lo estrictamente necesario⁶³¹; baste, a estos efectos, señalar resumidamente lo siguiente:

- Que aunque algún autor ha defendido la simetría del derecho de protección y el defensivo, lo que conduciría a someter a ambos al mismo test de control (tesis de Doménech Pascual sobre la base del carácter ilimitado del deber de protección⁶³²) en cambio la mayoría doctrinal, sobre la base de la doctrina y jurisprudencia alemanas, sostiene que ambas relaciones jurídicas discurren por parámetros diferentes y, en consecuencia, cada una de ellas debe someterse a su propio test de control.
- Desde la diferenciación de tests de control, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán ha construido dos filtros diferentes para cada derecho. Las restricciones a los derechos de defensa se someten al juicio

⁶²⁸ ISENSEE, Josef. “Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht.”, en: *HStR*, V. §111, 2ª edición, 2000. pp. 225-226.

⁶²⁹ MAYER, *op. cit.*, p. 149.

⁶³⁰ SIMÓN YARZA, *op. cit.*, p. 144.

⁶³¹ Para una explicación exhaustiva de este tema, ver: SIMÓN YARZA, *op. cit.*, pp. 156-174 y 267-273; y DOMENECH PASCUAL, *op. cit.*, pp. 158-198.

⁶³² DOMENECH PASCUAL, *op. cit.*, p. 144.

denominado *Übermaßverbot* o juicio de proporcionalidad, consistente en un triple control: de *idoneidad* (para la consecución de un fin legítimo), de *necesidad* y de *proporcionalidad* de los medios empleados en relación a dicho fin. Los derechos de protección, en cambio, se someten al denominado *Untermaßverbot* (término utilizado por primera vez por Canaris⁶³³ y recepcionado con éxito por la jurisprudencia alemana⁶³⁴) que tiene por objeto juzgar la elección del medio protector elegido y su aptitud y efectividad para lograr el nivel de protección perseguido.

- La lógica del *Untermaßverbot* presupone, en primer lugar, un amplio margen de discrecionalidad por parte del legislador en la elección de medios, al que sólo se le exige que adopte un medio eficaz para dispensar una protección suficiente del bien jurídico protegido⁶³⁵; consecuentemente, el control jurisdiccional (incluido el constitucional) sólo puede ejercerse limitadamente y se restringe a un control de mínimos⁶³⁶, so pena de convertir al Tribunal Constitucional en un legislador positivo.
- La superación del test del *Untermaßverbot* significa que la medida de protección adoptada debe satisfacer exigencias de suficiencia y de eficacia para la protección del derecho fundamental; no obstante, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal ha complementado este control con el llamado “control de evidencia” (*Evidenzkontrolle*) que postula que el control de la obligación de protección sólo tiene lugar en aquéllos casos en los que la insuficiencia de la medida es evidente⁶³⁷ (incluyendo, claro está, el supuesto de mera inactividad), lo que no deja de ser consecuencia del carácter limitado de las facultades de control que asume el Tribunal.

⁶³³ CANARIS, Claus Wilhelm. “Grundrechte und Privatrecht”, en: *Archiv für die civilistische Praxis*, num. 184. 1984. pp. 201-ss.

⁶³⁴ A partir de la Sentencia del TCF 88,203, de 28 de mayo de 1993, despenalización parcial del aborto (2ª sentencia).

⁶³⁵ La posibilidad de elección de medios, que en nuestra Constitución derivaría del artículo 53, se convierte en el argumento más concebible para defender la asimetría del derecho de defensa y del de protección; en el derecho defensivo no hay elección de medios (de hecho, no hay necesidad de medios).

⁶³⁶ Sentencia del TCF 54, 54, de 14 de enero de 1981 (ruidos del tráfico aéreo).

⁶³⁷ Sentencia del TCF 54, 54, de 14 de enero de 1981 (ruidos del tráfico aéreo).

- La recepción de la doctrina de los deberes de protección por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha seguido, en este punto, un planteamiento más pragmático (justificable, seguramente, por el menor peso que tenía en su jurisprudencia la tradición dogmática presente en la doctrina germana). En primer lugar, ha denominado a estos deberes como “obligaciones positivas del Estado” (*positive obligations*); ha defendido, como en el caso alemán, el amplio margen de apreciación de que dispone el legislador en la elección de medios⁶³⁸; pero, como criterio diferencial, ha adoptado en el control de las medidas de protección el llamado criterio del “justo equilibrio” (*fair balance*). Dicho principio deriva de dos premisas: el reconocimiento del *principio de efectividad de los derechos* (el convenio persigue la protección de derechos efectivos, no de derechos ilusorios⁶³⁹) y el principio de *interpretación dinámica*, que concibe al Convenio como un instrumento vivo que debe ser interpretado conforme a las circunstancias del tiempo en que va a ser aplicado, y que trae como consecuencia una interpretación extensiva de los derechos⁶⁴⁰. Como consecuencia, el TEDH formula, como criterio de control, el llamado *criterio del justo equilibrio*⁶⁴¹ (“fair balance”), expresado en diversos asuntos (*asuntos Rees*, Sentencia de 17 de octubre de 1986; *Gaskin*, Sentencia de 7 de julio de 1989; *López Ostra*, Sentencia de 9 de diciembre de 1994⁶⁴²,....) y que Doménech Pascual resume en los términos siguientes: el Estado cumple sus obligaciones, negativas o positivas

⁶³⁸ STEDH de 21 de junio de 1988, asunto *Plattform Ärzte für das Leben c. Austria*.

⁶³⁹ STEDH de 16 de noviembre de 2004, asunto *Moreno Gómez c. España*.

⁶⁴⁰ STEDH de 23 de marzo de 1995, asunto *Loizidou c. Turquía* (en lo referente a la interpretación evolutiva); STEDH de 7 de julio de 1989, asunto *Soering c. Reino Unido*.

⁶⁴¹ Una explicación detallada del principio de justo equilibrio puede verse en DOMENECH PASCUAL, *op. cit.*, pp. 158-176.

⁶⁴² La doctrina la resume el propio TEDH en el asunto *López Ostra*: “Si se analiza la cuestión en términos de obligaciones positivas del Estado -tomar medidas razonables y apropiadas para garantizar los derechos de la recurrente del apartado primero del artículo 8-, como la recurrente desea en este caso, o en términos de una «interferencia del poder público» para justificarlo de acuerdo al apartado 2, los principios aplicables son muy semejantes. En ambos contextos debe tenerse cuidado de lograr un equilibrio justo entre los intereses del individuo y de la comunidad, gozando en todo caso el Estado de un cierto margen de apreciación. Más aún, incluso en relación a las obligaciones positivas dimanantes del apartado primero del artículo 8, al buscar el equilibrio adecuado puede tener una cierta relevancia el segundo apartado (véase, en especial, el caso *Rees v. Reino Unido* de 17 de octubre de 1986, y el caso *Powell y Rayner v. el Reino Unido* de 21 de febrero de 1990).”

impuestas por los derechos humanos si logra un justo equilibrio entre los intereses concurrentes del individuo y los de la sociedad en su conjunto⁶⁴³. Se trata, en opinión de este autor, de un criterio coincidente con el de proporcionalidad, utilizado por el Tribunal Constitucional español para juzgar la constitucionalidad de las injerencias estatales en el ámbito de los derechos y libertades fundamentales y que se reconduce a la triple exigencia de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto; de donde se deduce que, como antes ya se ha señalado, la opinión de Doménech es que obligaciones iusfundamentales positivas o negativas están sometidas a idéntico test de control (en contra, como ya se ha explicado, la opinión de Simón Yarza).

- Y un último punto, antes de cerrar este apretado resumen, concierne a la cuestión de si las obligaciones iusfundamentales de protección de los derechos fundamentales generan o no derechos subjetivos en los titulares del derecho fundamental⁶⁴⁴. Es una cuestión que ha preocupado a la doctrina alemana, que ha tenido que dilucidar si en estas situaciones estamos ante un derecho subjetivo a la protección (que, eventualmente, abriría la puerta al recurso de amparo) o simplemente se trata de un mandato objetivo de protección. En general, se tiende a favorecer la interpretación doctrinal favorable a la subjetividad jurídica⁶⁴⁵ (Alexy, Forsthoff, Scherzberg, Dietlein, Stern,...), cuestión que, además, ha sido resuelta con bastante claridad a favor de la titularidad jurídica por la jurisprudencia constitucional alemana (*asunto Schleyer*, STCF 46,160) y, con mayor contundencia aún, por la jurisprudencia del TEDH, que al estar menos vinculado al debate dogmático, no ha dudado en defender la existencia de un derecho subjetivo a la protección.

⁶⁴³ DOMÉNECH PASCUAL, *op. cit.*, p. 159.

⁶⁴⁴ En las líneas precedentes se han utilizado indistintamente las expresiones “derecho de protección” y “deber de protección” pero sin que ello significase una opción dogmática.

⁶⁴⁵ SIMÓN YARZA (*op. cit.*, pp. 191-ss) hace un extenso recorrido por las diversas formulaciones doctrinales, destacando el mandato de optimización, la expresión de la finalidad individual de los derechos fundamentales, la tutela de las posiciones vitales del individuo, la diferenciación entre eficacia inmediata y mediata, etc

iii. La doctrina de los deberes de protección en su relación con el derecho el medio ambiente.

Si se examina el desarrollo de la doctrina de los deberes iusfundamentales en la jurisdicción alemana, en la jurisprudencia de Estrasburgo y en la española, se observa que en los tres ámbitos ha tenido su campo propicio de actuación en la esfera medioambiental y, específicamente, en el campo de las *inmisiones*, punto de intersección entre cierto tipo de actividades humanas (generalmente de efecto contaminante) y la protección de bienes jurídicos vinculados a la noción de medio ambiente (vida, salud, integridad física, calidad de vida,...).

La vinculación de los deberes de protección al medio ambiente es temprana en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán; en la sentencia de 8 de agosto de 1978 (asunto *Kalkar I*) aborda la cuestión del establecimiento de una central nuclear y los riesgos que plantea; en la sentencia de 20 de diciembre de 1979 (asunto *Mülheim-Kärlich*) vuelve sobre el tema de las centrales nucleares y su incidencia en el derecho a la vida; en la sentencia de 14 de enero de 1981 (asunto *Fluglärm Beschluss des Ersten Senats*) se examina la incidencia sobre el derecho a la integridad física de los ruidos derivados del aeropuerto de Düsseldorf; también ha abordado la incidencia del tráfico urbano en la sentencia de 30 de noviembre de 1988 (asunto *Straßenverkehr-Beschluss des Ersten Senats*); el problema de la protección del ozono (auto TCF de 29 de noviembre de 1995), la protección de los fumadores pasivos (auto TCF de 9 de febrero de 1998),...

Como ha destacado Simón Yarza, la vinculación del medio ambiente con los deberes de protección en la jurisprudencia alemana es anterior a la de Estrasburgo; en cambio, mientras que el tribunal federal no ha tenido ni un solo pronunciamiento estimatorio sobre el tema, el TEDH, especialmente a partir del asunto *López Ostra* de

1994, ha apreciado en diversas ocasiones una violación de obligaciones positivas derivadas del Convenio y asociadas a la protección medioambiental⁶⁴⁶.

Y es que, efectivamente, el ámbito donde mayor desarrollo ha adquirido la vinculación medioambiental de los deberes de protección ha sido en la jurisprudencia del TEDH, que ha configurado el *interés medioambiental* como un interés público especial y prevalente (sentencias de 8 de noviembre de 2005 – *Saliba c. Malta* – y de 2 de noviembre de 2006 – *Giacomelli c. Italia*), puesto en pie de igualdad con otros derechos contenidos en el Convenio (por ejemplo, con el derecho a la vida privada: sentencia de la Gran Sala de 18 de enero de 2001, asunto *Chapman c. Reino Unido*).

Lo cierto es que el Convenio Europeo de Derechos Humanos no contempla más que una obligación de protección, la concerniente al derecho a la vida en su artículo segundo⁶⁴⁷; además, el Convenio carece de disposiciones específicas sobre el medio ambiente (aunque, a raíz de la Conferencia Europea para la Conservación de la Naturaleza, celebrada en Estrasburgo en febrero de 1970, surgió el proyecto, luego frustrado, de elaboración en el seno del Consejo de Europa de un Protocolo sobre Medio Ambiente⁶⁴⁸). No obstante, el TEDH ha construido un verdadero *derecho subjetivo a la calidad de vida* sobre una operación hermenéutica consistente en la formulación de los referidos principios de *efectividad de los derechos* y de *interpretación evolutiva* y, además, reconduciendo las cuestiones medioambientales a los bienes jurídicos protegidos en el Convenio. ¿Cuáles son los bienes jurídicos a que refiere el TEDH la protección medioambiental? Básicamente son los cuatro siguientes:

- a) el *derecho a la vida* (artículo 2 CEDH) que, según la Sentencia de 9 de junio de 1998 (*LCB c. Reino Unido*), impone a los Estados no sólo una obligación de abstención (privar de la vida de una manera irregular) sino también una

⁶⁴⁶ SIMÓN YARZA, *op. cit.*, p. 220.

⁶⁴⁷ “El derecho de toda persona a la vida queda protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida intencionadamente, salvo en la ejecución de una condena a la pena capital dictada por un tribunal al reo de un delito para el que la ley establece esa pena.”

⁶⁴⁸ Sobre el proyecto de protocolo, véase SIMÓN YARZA, *op. cit.*, pp. 214-ss. El artículo 1 del proyecto se refería al derecho a la salud, y establecía que “nadie será sometido, como consecuencia de la modificación adversa de las condiciones naturales de vida, a daños o amenazas intolerables en su salud o a atentados intolerables en su bienestar”.

obligación de protección de la vida de sus ciudadanos, adoptando las medidas necesarias a tal finalidad. Obligación que el TEDH no ha dudado en reconocer en el contexto de actividades industriales peligrosas (sentencia de 30 de noviembre de 2004, asunto *Öneryldiz c. Turquía*) aunque resulta éste un motivo que el TEDH sólo acepta en ocasiones muy específicas, atendiendo básicamente al hecho de que se trate de riesgos claramente previsibles y se ocasionen daños de gran magnitud⁶⁴⁹.

- b) en directa relación con el derecho a la vida, y con anclaje en el artículo 3 del Convenio, el TEDH sólo una vez ha examinado en sede medioambiental la *prohibición de tratos inhumanos o degradantes*, desestimando que hubiese existido vulneración de dicho precepto (en la sentencia *López Ostra c. España*, sobre la que luego volveremos).
- c) el *derecho de propiedad*, reconocido en el artículo 1 del Protocolo I del Convenio, también ha figurado entre los bienes jurídicos sobre los cuales fundar una reclamación medioambiental, aunque el TEDH ha seguido una línea restrictiva (y, por ello, de escasa operatividad), exigiendo la condición de que exista una pérdida efectiva de valor para que pueda prosperar una reclamación basada en dicho derecho⁶⁵⁰.
- d) paradójicamente, el bien jurídico sobre el que se ha construido el grueso de la jurisprudencia de los deberes de protección medioambientales del TEDH ha sido un derecho cuya formulación primaria parecería que tiene escasa relación con lo medioambiental: el *derecho a la vida privada y a la inviolabilidad del domicilio* enunciado en el artículo 8 del Convenio⁶⁵¹.

⁶⁴⁹ En el asunto *Öneryldiz* la explosión de un basurero municipal causó 39 muertos en un poblado chabolista; en el asunto *Budayeva c. Rusia* – sentencia de 20 de marzo de 2008 – un deslizamiento de lodos del que existían varios antecedentes mató a 8 personas.

⁶⁵⁰ Decisión de 26 de septiembre de 2000 (asunto *Unwer c. Turquía*).

⁶⁵¹ Dice el artículo 8 del CEDH: “1. *Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.* 2. *No podrá haber ingerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho salvo cuando esta ingerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el*

La primera conexión de la calidad de vida con el artículo 8 del Convenio tuvo lugar en el asunto *Powell y Rayner c. Reino Unido* (Sentencia de 21 de febrero de 1990), en el que se juzgaba el impacto sobre las condiciones de vida de los demandantes como consecuencia de los ruidos procedentes del aeropuerto de Heathrow; y aunque la sentencia fue desestimatoria, el TEDH vinculó ambos bienes jurídicos y formuló la doctrina de las obligaciones positivas en la esfera de la protección de la vida privada.

No obstante, la decisión que marcó el verdadero cambio jurisprudencial fue la sentencia de 9 de diciembre de 1994 (asunto *López Ostra c. España*⁶⁵²). El Tribunal asienta su jurisprudencia ambiental con claridad: “*Naturalmente, una grave contaminación del ambiente puede afectar el bienestar del individuo e impedirle disfrutar de su hogar de tal modo que se ataca su vida privada y familiar sin poner, sin embargo, su salud en peligro*” y concluye que ha existido una violación del artículo 8 del Convenio en base al siguiente razonamiento:

1.- “*Tan pronto como comenzó a funcionar, la planta causó molestias y problemas de salud a muchas personas de la localidad*”.

2.- “*Las autoridades españolas, y en particular el Ayuntamiento de Lorca, no eran teóricamente responsables de forma directa de las emisiones en cuestión,*

bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de terceros.”

⁶⁵² Los hechos que motivan la sentencia son los siguientes: la señora López Ostra, vecina de Lorca (Murcia), padece los malos olores, humos y emisiones contaminantes procedentes de una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos pertenecientes a varias industrias de curtidos y situadas a escasos doce metros de la vivienda de la demandante; dicha planta fue construida con una subvención pública y carecía de licencia de funcionamiento. En septiembre de 1988 el ayuntamiento ordena el cierre de una planta, pero mantiene en funcionamiento otra destinada a depuración de aguas, continuando los problemas derivados de dicha actividad (entre tales problemas se alegan no sólo las molestias derivadas de las inmisiones, sino también problemas de salud). Ante la situación, la recurrente y su familia fueron realojados en Lorca, haciéndose cargo el Ayuntamiento del pago del alquiler del piso, y luego la familia se muda a una vivienda de su propiedad que adquieren por esta causa. La demandante inició proceso de protección de derechos fundamentales, desestimado por sentencia de la Audiencia Territorial de Murcia de 31 de enero de 1989. El Tribunal Supremo asimismo desestima el recurso de apelación por sentencia de 27 de julio de 1989. En ambas instancias el Ministerio Fiscal informó favorablemente a las pretensiones de la demanda. El Tribunal Constitucional declara inadmisibile el recurso de amparo que interpone, por ser, a su juicio, manifiestamente infundado.

aunque el Ayuntamiento permitió que se construyera la planta en su suelo y el Estado subvencionó la construcción de la planta”.

3.- *“El Tribunal considera que en este caso, incluso suponiendo que el Ayuntamiento cumplió con los deberes que le impone su Derecho interno, necesita dilucidar sólo si las autoridades nacionales tomaron las medidas necesarias para proteger el derecho de la recurrente al respeto a su domicilio y a su vida privada y familiar”.*

4.- *“El Ayuntamiento no sólo no tomó medidas con ese fin después de 9 de septiembre de 1988, sino que también se opuso a las resoluciones judiciales que tenían ese fin. En los procesos administrativos ordinarios suscitados por las cuñadas de la Sra. López Ostra, apeló la sentencia de la Audiencia Territorial de Murcia de 18 de septiembre de 1991 que ordenaba el cierre temporal de la planta, y por tanto se suspendió la ejecución de dicha orden”.*

5.- *“La familia tuvo que afrontar las molestias ocasionadas por la planta durante tres años antes de cambiar de domicilio, con todos los correspondientes inconvenientes. Sólo se mudaron cuando se hizo evidente que la situación se podría prolongar indefinidamente y cuando el pediatra de la hija de la Sra. López Ostra recomendó que lo hicieran”.*

Y así, concluye el Tribunal que *“a pesar del margen de apreciación del Estado correspondiente, el Tribunal considera que el Estado no tuvo éxito en conseguir un equilibrio adecuado entre el interés del bienestar económico de la ciudad -el de tener una planta de tratamiento de residuos- y el disfrute efectivo de la recurrente de su derecho al respeto a su domicilio y a su vida privada y familiar”.*

La llamada *doctrina López Ostra*, que vincula la calidad ambiental con el deber de protección que deriva del derecho a la vida privada y a la inviolabilidad del domicilio, ha sido recogida por la jurisprudencia posterior del TEDH; entre otras, en sentencia de 19 de febrero de 1998 (asunto *Guerra c. Italia*), sobre inmisiones producidas por una

fábrica de fertilizantes, y sentencia de 2 de octubre de 2001 (asunto *Hatton c. Reino Unido*) de nuevo sobre el ruido procedente del aeropuerto de Heathrow. En comentarios a ambos pronunciamientos Haideer Miranda destaca que el TEDH ha adoptado un modelo jurisprudencial de protección medioambiental muy avanzado respecto a las restantes jurisdicciones internacionales y que, además, previsiblemente va a marcar marcará el camino de éstas, especialmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶⁵³.

Y esta jurisprudencia ha sido, finalmente, recibida en España, a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, de 29 de mayo⁶⁵⁴, que modifica radicalmente una jurisprudencia anterior y acoge en nuestra doctrina legal la *jurisprudencia López Ostra*. Aunque el Tribunal Constitucional español había acogido ya la doctrina de los deberes positivos en la sentencia 18/1984⁶⁵⁵ y, sobre todo, en la

⁶⁵³ MIRANDA, Haideer. "La protección del ambiente en el sistema europeo de derechos humanos", en: *Panóptica*, Vitória, num. 8, 2007. pp. 75-93.

⁶⁵⁴ Los hechos que motivan el recurso de amparo son los siguientes: "en agosto de 1997 la demandante de amparo solicitó del Ayuntamiento de Valencia el abono de 649.280 pesetas en concepto de indemnización por vulneración de los derechos fundamentales a la vida, salud, intimidad e inviolabilidad del domicilio. La mencionada solicitud de indemnización se fundamentaba en una situación de elevada contaminación acústica que vendría padeciendo en su domicilio, consecuencia tanto del efecto aditivo de los ruidos y vibraciones producidos por la multitud de establecimientos molestos ubicados en la zona, declarada por el propio municipio «Zona Acústicamente Saturada», como por las actividades desarrolladas en una discoteca sita en los bajos de la finca en la que reside, cuyo horario de apertura se prolongaría hasta las 6.30 horas de la mañana. La reclamante reprochaba a la Administración municipal un funcionamiento anormal, al no haber actuado diligentemente en defensa de los derechos e intereses legítimos de los vecinos del lugar, haciendo uso para tal fin de las potestades que le confiere el ordenamiento jurídico. Como resultado de todo ello, la quejosa padecería de insomnio, habiéndose visto obligada a realizar obras de cerramiento de su domicilio para tratar de paliar por sí misma los efectos de la saturación de ruidos" (antecedente de hecho 2º, a).

⁶⁵⁵ Esta sentencia es de interés ya aborda el tema de los deberes iusfundamentales poniéndolos en relación con los fines del Estado y con la cláusula de Estado Social en los siguientes términos: "La interacción Estado-Sociedad, y la interpenetración de lo público y lo privado trasciende, como hemos señalado, al campo de lo organizativo y de la calificación de los entes. La función ordenadora de la sociedad puede conseguirse de muy diversas formas, que siempre han de moverse dentro del marco de la Constitución, cuyos límites es innecesario estudiar a los efectos del presente recurso. Lo que sí interesa señalar es el reconocimiento constitucional de entes asociativos o fundacionales, de carácter social, y con relevancia pública. Esta relevancia pública no conduce, sin embargo, necesariamente a su publicación, sino que es propio del Estado social de derecho la existencia de entes de carácter social, no público, que cumplen fines de relevancia constitucional o de interés general. La configuración del Estado como social de Derecho viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado y agudiza la dificultad tanto de calificar determinados entes, cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica." (FJ 3).

sentencia 53/1985 (asunto *despenalización del aborto*), en cambio rechazaba la conexión entre las inmisiones medioambientales y la violación del derecho fundamental a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio de los apartados 1 y 2 del artículo 18 de la Constitución⁶⁵⁶; de hecho, en el conflicto que luego daría lugar a la sentencia López Ostra, el Tribunal había rechazado de plano, en providencia de 26 de febrero de 1990 (sección segunda de la sala primera), que “*la invasión de olores desagradables, ruidos y humos generados por la planta depuradora entrañe la violación del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio*”. Una década después, y ante la certeza de que se repetiría una condena como en el asunto López Ostra, el Tribunal no duda en reconocer un deber iusfundamental de protección de la calidad de vida sobre la base del artículo 18 del texto fundamental⁶⁵⁷, y lo enuncia sin ambages, justificando su cambio jurisprudencial en la necesaria recepción de la doctrina de Estrasburgo:

"debemos señalar que estos derechos han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales. En efecto, habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (STC 12/1994, de 17 de enero, FJ6), se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias ya mencionadas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada. A esta nueva realidad ha sido sensible la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como se refleja en las Sentencias de 21 de febrero de 1990, caso Powell y Rayner contra Reino Unido ; de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra

⁶⁵⁶ 1. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. 2. El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.

⁶⁵⁷ La sentencia del TC español fue desestimatoria al entender que no había existido prueba suficiente de la agresión; el asunto, sin embargo, llegó al TEDH quien, en sentencia de 16 de noviembre de 2004 (asunto *Moreno Gómez*) entendió que la declaración del barrio donde habitaba la demandante había sido declarado Zona Acústicamente Saturada (ZAS), lo que venía a dar prueba suficiente del ruido denunciado. No obstante, en la posterior sentencia TEDH 150/2011, un supuesto muy similar, también ubicado en el barrio San José de Valencia, finalizó con sentencia desestimatoria por falta de actividad probatoria suficiente del demandante. Sobre el tema de los medios y actividades probatorias (cuyo examen excede del propósito de este apartado) puede verse SIMÓN YARZA, *op. cit.*, pp. 296- 300.

Reino de España , y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia . En efecto, el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, cuyo valor como referencia científica no es preciso resaltar. En ellas se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruido s tienen sobre la salud de las personas (v. gr. deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas). Consecuentemente, procede examinar, siempre en el marco de las funciones que a este Tribunal le corresponde desempeñar, la posible incidencia que el ruido tiene sobre la integridad real y efectiva de los derechos fundamentales que antes hemos acotado, discerniendo lo que estrictamente afecta a los derechos fundamentales protegibles en amparo de aquellos otros valores y derechos constitucionales que tienen su cauce adecuado de protección por vías distintas." (FJ 5).

Y la evolución jurisprudencial que someramente se ha relatado en las líneas precedentes acaba, por ahora, con su entusiasta recepción por la jurisprudencia ordinaria, especialmente en el orden contencioso administrativo: tanto el Tribunal Supremo como los Tribunales Superiores de Justicia han interpretado y aplicado la doctrina del deber público de proteger los derechos dimanantes del artículo 18 y resuelven los conflictos entre la libertad de empresa y la protección de la calidad de vida ponderando los intereses en juego y aplicando el principio de proporcionalidad. Así, las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2002, sobre cierre de un local de ocio nocturno; de 18 de noviembre de 2002, sobre ruido nocturno en el municipio de Talavera de la Reina; y de 2 de febrero de 2005, sobre la declaración como ZAS de los barrios San José y Les Alqueries por el Ayuntamiento de Valencia. La sentencia del TSJ de la Comunidad

Valenciana de 7 de abril de 2006, de nuevo sobre declaraciones de ZAS; sentencia del TSJ de Cataluña de 18 de julio de 2002, sobre ruidos de operaciones de carga y descarga en horario nocturno; sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 11 de diciembre de 2009, sobre molestias producidas por un casal fallero; sentencia del TSJ de La Rioja de 18 de febrero de 2005, sobre ruido causado por bandas transversales de calzada (guardianes silenciosos), etc⁶⁵⁸.

iv. La doctrina de los deberes de protección en su relación con la justicia medioambiental.

Este es el estado actual de la cuestión, y cabe preguntarse hasta qué punto se trata de un tema que concierna a la justicia medioambiental, pues no otro es el objeto de esta tesis. Se ha comenzado este apartado examinando el artículo 45 de la Constitución y se ha finalizado en un precepto que, a primera vista, difícilmente tendría encaje en esta materia como es el artículo 18. Por la vía de la protección del derecho fundamental a la intimidad y a la vida privada la jurisprudencia ha evolucionado hasta la formulación de un deber de protección de las personas frente a las inmisiones contaminantes, y ello supone ya un punto de encuentro relevante en la materia de la justicia medioambiental.

El TEDH ha formulado, en su jurisprudencia, un *derecho a la calidad de vida*⁶⁵⁹ que, en general, lo enfrenta a libertades constitucionales de contenido económico (libertad de empresa, libre ejercicio económico, libertad de la actividad industrial,...); en tales conflictos existe una situación básica de contradicción entre una pretensión de no injerencia (del titular de la actividad) y una pretensión de protección (del titular del derecho a la calidad de vida). En esencia, ninguna diferencia representa este tipo de

⁶⁵⁸ Una investigación jurisprudencial exhaustiva aparece en la tantas veces citada obra de SIMÓN YARZA, *op. cit.*, pp. 319-ss, en especial pp. 324-325.

⁶⁵⁹ Esta formulación es criticada por Simón Yarza, ya que a su juicio dicho derecho no tiene un claro encaje en los bienes jurídicos de la regulación de que procede (artículo 8 CEDH) y presenta problemas de articulación difícil con ciertos textos constitucionales como el español en los cuales no existe propiamente un *derecho a la vida privada y familiar*. SIMÓN YARZA, *op. cit.*, pp. 250-258.

contradicción o enfrentamiento de bienes jurídicos con los conflictos de justicia medioambiental que han sido estudiados especialmente en el capítulo tercero.

- **Los riesgos susceptibles de protección.**

A primera vista, hay un dato relevante: la construcción jurisprudencial de los deberes iusfundamentales de protección nunca ha hecho derivar tales deberes del principio de igualdad⁶⁶⁰. Este tema se tratará con mayor detalle en la parte final de este capítulo; aquí, no obstante, baste con dejar constancia de que esta ausencia sería un serio obstáculo para intentar dar cobijo a la justicia medioambiental dentro de la regulación constitucional del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado. Si de los artículos 18 y 45 de la Constitución es posible derivar un deber estatal de protección de la calidad de vida, parece básico que habrá que fundar dicho deber en agresiones *en sí mismas consideradas*, de manera que la comparación con terceros (el llamado *tertium comparationis* del juicio de igualdad) resulta, en principio, irrelevante. Tanto el TEDH como el Tribunal Constitucional español han exigido una prueba efectiva del daño ocasionado, de manera que la simple alegación de un agravio en relación con otras personas en la misma situación no sería suficiente para poner en funcionamiento los mecanismos de protección del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Existe, tanto a nivel jurisprudencial como doctrinal, un acuerdo básico a la hora de exigir que para activar los deberes de protección debe existir un daño o un riesgo de una cierta magnitud, excluyéndose los riesgos insignificantes. Así, en la doctrina y jurisprudencia alemanas se han excluido los llamados “daños de bagatela”

⁶⁶⁰ En España. *prima facie*, un asunto de discriminación se encauza a través del juicio de igualdad. No obstante, es posible imaginar que la relación entre el principio de igualdad y los deberes de protección podría contemplarse, a los solos efectos dialécticos, desde el punto de vista de éstos últimos. En este caso, el razonamiento sería el siguiente: los poderes públicos están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para eliminar los riesgos o daños sobre los bienes jurídicos fundamentales; si se entiende que la igualdad es uno de estos bienes (artículos 1.1, 9.1 y 14), dicha igualdad se pone en riesgo cuando, por ejemplo, exista una situación de injusta o desproporcionada distribución de las cargas medioambientales. Por esta vía argumental sería posible imbricar el discurso de la justicia medioambiental en el de los deberes iusfundamentales de protección.

(*Bagatellvorbehalt*)⁶⁶¹, excluyéndose de protección los daños cuya dimensión es mínima, siguiéndose el criterio de que cuando la propia autorregulación social es suficiente para resolver el conflicto ocasionado por estos riesgos menores, no es necesaria la puesta en funcionamiento de los deberes estatales de protección; caso paradigmático es el humo soportado por los fumadores pasivos⁶⁶² sin perjuicio de que la propia evolución de los usos sociales conduzca, eventualmente, estos conflictos al ámbito de la regulación y, tal vez, al de la protección de los derechos fundamentales⁶⁶³, o incluso al planteamiento de nuevos conflictos con otros derechos fundamentales⁶⁶⁴. Piénsese, por ejemplo, en la legislación sobre animales de compañía (una cuestión que tradicionalmente se ha dejado al ámbito de la autorregulación social) y las restricciones de su presencia en ciertos espacios públicos motivadas por razones de salud pública; tal regulación podría lesionar la libertad deambulatoria de las personas con discapacidad visual si no se estableciesen las oportunas adaptaciones o excepciones para los perros guía.

La doctrina de los daños de bagatela tiene su correlato jurisprudencial en la exigencia de que el riesgo sea *real, cierto y grave*, como así viene estableciendo tanto la jurisprudencia de Estrasburgo (sentencias de 7 de julio de 1989 – asunto *Soering* -, y de 2 de mayo de 1997 – asunto *Kitts*) como nuestro Tribunal Constitucional (SSTC 120/1990 – huelga de hambre de reclusos- y la ya citada 119/2001 – ruidos-).

⁶⁶¹ ISENSEE, Josef. “Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht”, en: *HSiR*, V, §111, 2000. p 201.

⁶⁶² JAHN, Ralf. “(Nicht)-Raucherschutz als Grundrechtsproblem”, en: *DÖV*, 19. 1989, pp. 850-855.

⁶⁶³ La Decisión de 13 de noviembre de 2006 en el asunto *JKAB c. España* considera que los humos del tabaco permitidos en la sala de televisión de un centro penitenciario no atentan contra los derechos recogidos en el CEDH.

⁶⁶⁴ En ocasiones una actuación pública dirigida a proteger un derecho fundamental puede, paradójicamente, poner en funcionamiento un segundo deber de protección a favor de las personas perjudicadas por la injerencia estatal derivada del primer deber de protección. En Canadá se ha planteado el problema de las políticas públicas en defensa del fumador pasivo a raíz una decisión arbitral del año 2000 del *British Columbia Labour Relations Board* que considera la adicción al tabaco como una discapacidad que, si no es tenida en cuenta por el empresario en el ámbito de las relaciones individuales de trabajo (tiempos de descanso, adaptación del puesto de trabajo,...) puede generar discriminaciones prohibidas por la Constitución. Ver: BECK, Pippa. “Human Rights and No-Smoking Policies for Multi-Unit Dwellings”, en: *Smoking Free Housing Ontario* (Non Smokers Rights Association). Disponible en internet en: <<http://www.smokefreehousingon.ca/cms/file/files/human_Rights_and_SF_MUDs.pdf>>. Última consulta: 6 de febrero de 2014.

No obstante, se afirma que *certidumbre* y *gravedad* son criterios apriorísticos y relativos y, específicamente, casan mal con el principio de precaución que, de manera general, se postula en las políticas medioambientales de la Unión Europea (explícitamente enunciado en el artículo 174.2 de la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea). El problema de la *incertidumbre* constituye uno de los puntos más sensibles en temas medioambientales y cobra especial relevancia cuando se trata de dilucidar la pertinencia de medidas de protección; Doménech Pascual pone en la cabecera de su monografía sobre riesgos tecnológicos dos asuntos como el de los campos electromagnéticos y la ingeniería genética⁶⁶⁵; otros ámbitos como el uso de la telefonía móvil, la instalación de grandes antenas, los riesgos derivados del uso pacífico de la energía nuclear, la utilización de pesticidas en labores agrícolas, son algunos ejemplos que pueden traerse a colación. La doctrina alemana ha abordado la cuestión de la certidumbre del riesgo dentro del concepto de “riesgo remanente” (*Restriko*) introducido por el tribunal de Karlsruhe en el asunto *Kalkar I*, descartando la existencia de un deber de protección respecto a los riesgos cuya causa se halla más allá del conocimiento humano y que deben ser asumidos so pena de crear un inconcebible deber de protección absoluto⁶⁶⁶.

En definitiva, desde la perspectiva de los deberes iusfundamentales lo verdaderamente relevante es que exista un riesgo cierto y grave; y, lo que ahora interesa destacar, es que ese riesgo pese sobre las *personas*⁶⁶⁷. Esta observación tiene su importancia desde la perspectiva de que supone un giro absoluto de la concepción de las inmisiones en nuestro ordenamiento jurídico. Será bueno recordar que la ausencia de una regulación sobre inmisiones había sido paliada básicamente acudiendo a ciertos preceptos del Código civil y a alguna legislación administrativa de carácter sectorial (el reglamento de actividades calificadas de 1960). Ello ha significado que las inmisiones han sido básicamente abordadas desde la perspectiva *iuscivilista* y en sede de derechos reales, de manera que la tolerabilidad de la inmisión se medía, esencialmente, en

⁶⁶⁵ DOMENECH PASCUAL, *op. cit.*, pp. 35-69.

⁶⁶⁶ Sentencia TCF 49,89, de 8 de agosto de 1978.

⁶⁶⁷ No otra conclusión puede extraerse del hecho de que los deberes iusfundamentales de protección medioambiental deriven, básicamente, de los artículos 15 y 18 de la Constitución.

términos de lesión del derecho de propiedad⁶⁶⁸; de ahí que su estudio se enmarcaba dentro de las llamadas limitaciones del dominio, en el capítulo correspondiente a las relaciones de vecindad⁶⁶⁹. El Código civil, anclado en la concepción romanista del derecho de propiedad, sólo ofrecía elementos dispersos para construir una teoría general de las inmisiones en el derecho español⁶⁷⁰: el criterio del uso normal del derecho (artículo 7.2), los criterios sociales y reglamentarios de tolerabilidad (artículos 581, 582 y 590) y la tutela resarcitoria derivada de la culpa aquiliana del artículo 1908.

Un punto de inflexión supuso la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1980 que aunando la regulación civil y la administrativa⁶⁷¹ asentó un principio de interdicción de las inmisiones intolerables, postulando no sólo una tutela resarcitoria sino, además, una tutela preventiva, a cargo de los poderes públicos y que justificaba, por ello, una cierta potestad de protección; en esta misma línea la legislación foral catalana adoptó la Ley 13/1990, de 9 de julio, de la acción negatoria, inmisiones, servidumbres y relaciones de vecindad, derogada por la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código civil de Cataluña, relativo a los derechos reales. La Ley de 2006 ha introducido en el ordenamiento catalán los conceptos de inmisión legítima e inmisión ilegítima, entendiendo que:

- a) las inmisiones de humo, ruido, gases, vapores, olor, calor, temblor, ondas electromagnéticas y luz y demás similares producidas por actos ilegítimos de vecinos y que causan daños a la finca o a las personas que habitan en la misma quedan prohibidas y generan responsabilidad por el daño causado (artículo 546-13)

⁶⁶⁸ VALLET DE GOYTISOLO, Juan. “Fundamento, función social y limitaciones de la propiedad privada”, en *Estudios sobre Derecho de Cosas*. Madrid: 1973. pp. 115-ss.

⁶⁶⁹ MACÍAS CASTILLO, Agustín. *El daño causado por el ruido y otras inmisiones*. Madrid: La Ley, 2004. pp. 133-ss.

⁶⁷⁰ Para el codificador civil, se trataba a lo sumo de derogaciones singulares del derecho de dominio, no formaban parte de su régimen general; consecuencia de una concepción de la propiedad que se presume plena, libre e ilimitada. Ver: LÓPEZ LÓPEZ, Ángel y MONTÉS PENADÉS, Vicente. *Derechos Reales y Derecho Inmobiliarios Registral*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1984. pp. 256-264.

⁶⁷¹ Curiosamente no mencionaba el artículo 45 de la Constitución, pese a ser una sentencia ya postconstitucional.

- b) los propietarios de una finca deben tolerar las inmisiones provenientes de una finca vecina que son inocuas o que causan perjuicios no sustanciales (artículo 546-14.1).

Y, en el marco de las inmisiones legítimas, aparecen los deberes de protección, al establecer el artículo 546-14.5 que *"las inmisiones sustanciales que provienen de instalaciones autorizadas administrativamente facultan a los propietarios vecinos afectados para solicitar la adopción de las medidas técnicamente posibles y económicamente razonables para evitar las consecuencias dañosas y para solicitar la indemnización por los daños producidos. Si las consecuencias no pueden evitarse de esta forma, los propietarios tienen derecho a una compensación económica, fijada de común acuerdo o judicialmente, por los daños que puedan producirse en el futuro"*.

Con ser un avance significativo, no obstante las inmisiones en el ordenamiento español se han seguido moviendo en el campo de las relaciones civiles y en relación a los derechos de propiedad, omitiendo esta regulación cualquier consideración a la vida, a la salud, a la intimidad o al domicilio⁶⁷²; laguna significativa si se tiene en cuenta que esta legislación podría considerarse la actuación de la obligación iusfundamental del poder legislativo para crear medios de protección frente a inmisiones. Por ello, la recepción en nuestro ordenamiento de toda la arquitectura doctrinal de los deberes iusfundamentales de protección medioambiental deberá traducirse, necesariamente, en los próximos años, en un cambio de óptica de las leyes civiles en materia de inmisiones, entendiendo que cuando éstas se producen, entrañan un riesgo que antes que sobre el derecho de propiedad, repercute sobre bienes jurídicos esenciales de la persona, como su integridad y su intimidad.

Y reconduciendo estas observaciones al campo propio de la justicia medioambiental, no puede sino concluirse que un alegato de desproporcionado reparto de cargas ambientales no serviría, por sí mismo, para poner en marcha un derecho a la protección de la calidad de vida. No obstante, con la misma claridad habría que entender que si una

⁶⁷² En esta inercia pesa, sin duda, la *vis atractiva* que la jurisdicción civil ha tenido en materia de inmisiones y que ya fue declarada por la mencionada STS de 12 de diciembre de 1980.

situación de discriminación ambiental entrañase para cierto grupo de personas un riesgo medioambiental que sobrepasase los límites de tolerabilidad, podría entonces invocarse una agresión sobre la esfera de su vida privada, sobre su salud e integridad física o sobre la inviolabilidad de su domicilio privado y exigir, por ello, la puesta en marcha de los deberes públicos de protección de tales derechos. Ello significa, dicho lisa y claramente, que a través de la tutela frente a las inmisiones podrían encauzarse reclamaciones de justicia medioambiental, acreditando con los medios probatorios pertinentes que las cargas medioambientales que se están asumiendo entrañan un riesgo cierto y grave.

Que, a través de estos deberes de protección, se pudieran asentar en un futuro las bases de un derecho a la no discriminación ambiental es materia especulativa; limitemosnos a señalar que en esta materia las elaboraciones *praeter legem* no son escasas: los deberes iusfundamentales de protección se han construido sin apoyo explícito de los textos constitucionales; sobre estos deberes se ha formulado una protección del medio ambiente que pivota sobre el derecho a la vida privada; y dicha protección medioambiental ha desembocado en la formulación de un *derecho a la calidad de vida* que no existe ni en los tratados ni en las regulaciones constitucionales sobre derechos fundamentales. Es concebible que, en un futuro, una reclamación tenga que dilucidar si existe una protección insuficiente cuando uno determinado grupo de ciudadanos recibe en su entorno más próximo un desproporcionado volumen de inmisiones ambientales que otros vecinos, en cambio, no reciben.

- **Los aspectos procedimentales de los deberes de protección.**

La definición de la justicia medioambiental⁶⁷³ recoge no sólo aspectos sustantivos (*trato justo*) sino también otros de carácter adjetivo o procedimental (*participación*

⁶⁷³ Recuérdese la definición de la EPA, utilizada como definición de referencia en esta tesis: *El trato justo y la participación significativa de todas las personas, sin consideración de raza, color, origen nacional o posición económica, en el desarrollo, implementación y cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y políticas medioambientales.*

significativa). Estos aspectos procedimentales, en la definición de justicia medioambiental de la EPA⁶⁷⁴ se explicitan del modo siguiente:

Participación significativa implica (1) que las personas tengan la oportunidad de participar en las decisiones sobre las actividades que puedan afectar a su medio ambiente o salud; (2) que la participación pública pueda influir en la decisión de las agencias reguladoras; (3) que los intereses de los afectados sean tenidos en consideración en los procesos de toma de decisiones; y (4) que quienes deban adoptar la decisión promuevan y faciliten la participación de los afectados

Esta dimensión de la justicia medioambiental trae, así, un nuevo elemento a considerar: el referido a si los deberes de protección conllevan la necesaria adopción de medidas de procedimiento, de información o de participación. Y en este punto la respuesta tiene que ser radicalmente afirmativa y viene a poner en estrecha conexión los deberes de protección con la justicia medioambiental.

Como ha señalado Calliess⁶⁷⁵, la garantía procedimental actúa como función de compensación frente a los amplios poderes discrecionales que se le otorgan al Estado-legislador a la hora de elegir la adecuada medida de protección y frente al limitado control jurisdiccional de constitucionalidad. Por ello, como contrapartida a estos poderes, la jurisprudencia ha entendido que las garantías procedimentales forman parte del mínimo de protección exigible al Estado, y que se concreta en un triple aspecto:

- a) derecho a la protección procedimental administrativa, reflejado en la necesidad de que las decisiones administrativas que se adopten en materia medioambiental sigan un procedimiento administrativo establecido al efecto⁶⁷⁶ y dicho procedimiento debe necesariamente incluir la realización de los estudios e investigaciones que se estimen necesarios para evaluar y

⁶⁷⁴ US EPA. *Guidance for incorporating Environmental Justice in EPA's NEPA. Compliance analysis*. Washington DC: EPA, Office of Inspector General, 1998.

⁶⁷⁵ CALLIESS, Christian., *Rechtsstaat und Umweltstaat: Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001.p. 467.

⁶⁷⁶ Sentencia TEDH de 8 de julio de 2003, asunto *Hatton y otros c. Reino Unido (Hatton II)*.

prevenir los riesgos medioambientales y la afectación a los derechos de las personas⁶⁷⁷. Indudablemente, dentro de la protección administrativa debe quedar incluida, también, la protección frente a la pasividad de la propia administración actuante, habiendo el Tribunal Supremo asimilado a la pasividad la actuación protectora insuficiente del ente público titular de las competencias de protección⁶⁷⁸.

- b) la garantía de participación, concretada en el derecho de todos los afectados a participar en el procedimiento administrativo en el que se vaya a otorgar la autorización de la actividad⁶⁷⁹ y el derecho de cada interesado a recibir información ambiental que les permitan evaluar los riesgos que están en juego en cada supuesto⁶⁸⁰.
- c) la garantía de jurisdicción, lo que implica eliminación de todas las exenciones u obstáculos para el acceso a la jurisdicción que puedan estar establecidas por la legislación nacional⁶⁸¹.

La recepción de la doctrina de los derechos procedimentales dentro del deber de protección es incuestionable. La jurisprudencia española que ha interpretado el artículo 45 de la Constitución ha puesto un especial énfasis en incorporar dentro del contenido del derecho los derechos procedimentales. Así lo sostuvo, respecto del derecho de participación, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 102/1995, que no sólo lo hace derivar de la solidaridad colectiva implícita en el derecho de disfrute medioambiental, sino que además lo considera un “mandato constitucional de aplicación directa e inmediata”; así, en palabras del Tribunal:

“La audiencia de los interesados y de los ciudadanos, individual a través de la información pública o corporativamente, a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas legalmente está prevista por el texto constitucional

⁶⁷⁷ Sentencia TEDH de 2 de noviembre de 2006, asunto *Giacomelli c. Italia*.

⁶⁷⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2007, FJ 5.

⁶⁷⁹ Sentencia TEDH de 2 de noviembre de 2006, asunto *Giacomelli c. Italia*.

⁶⁸⁰ Sentencia de 19 de octubre de 2005, asunto *Roche c. Reino Unido*.

⁶⁸¹ Sentencia TEDH de 25 de septiembre de 1993, asunto *Zander c. Suecia*.

[artículo 105 a) y c) CE], que defiere su configuración a la Ley, tanto aquella que en el nivel estatal regule el procedimiento común ordinario o los especiales, como las normas producidas en su ámbito por las Comunidades Autónomas para los suyos propios, entre ellos el de elaboración de disposiciones generales que responde al significado semántico, primero y principal, de la autonomía en la acepción estricta de la palabra. Se trata, pues, de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa (artículos 1, 31.2 y 103 CE), sin olvidar, por otra parte, que tal audiencia está ligada a la solidaridad colectiva respecto del medio ambiente, reflejada en el derecho de todos a disfrutarlo y en el correlativo deber de conservarlo. Por su parte, las normas internacionales se alinean decididamente en esa tendencia y así la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), hija y heredera de la Declaración de Estocolmo veinte años atrás, exige que se dé participación en la tarea a todos los ciudadanos interesados, quienes podrán tener acceso efectivo a los procedimientos (artículo 10). No merece reproche alguno, por lo tanto, este precepto cuyo contenido no es sino una remisión a un mandato constitucional de aplicación general, directa e inmediata. (FJ 13).”

La participación medioambiental ha sido, igualmente, destacada como contenido del derecho en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, en la Sentencia de 25 febrero 2003, se sostiene que: *"es verdad que el trámite de audiencia es propio de una Administración dialogante, participativa y respetuosa con los ciudadanos (sentencia impugnada). Pero esas cualidades sólo se producen cuando se cumplen los aspectos formales y materiales que dicho trámite exige. De este modo, el mero hecho de poner en conocimiento de los afectados el expediente no es cumplimiento del trámite de audiencia. Para que este trámite se entienda cumplido se requiere que se produzca «diálogo», «participación» y «respeto». Pero nada de esto hay cuando la Administración no realiza acto alguno, ni siquiera en trámite de recurso, que demuestre*

que lo alegado ha sido tomado en consideración de alguna manera en la decisión final."

Un aspecto importante a considerar es la relación de los artículos 45 y 24 de la Constitución, es decir, del "medio ambiente" como *bien constitucional* y el derecho a la tutela judicial efectiva y que, en palabras de Jordano Fraga, lleva a un proceso judicial de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente⁶⁸² y cuyos desarrollos más interesantes tienen lugar dentro del llamado *derecho cautelar*. En el debate de intereses contrapuestos que se produce dentro del proceso cautelar, la jurisprudencia del Tribunal Supremo no duda en proclamar la prevalencia del interés medioambiental cuando éste colisiona con otros intereses, de manera que no puede considerarse que el medio ambiente sea un interés público común, sino singular y prevalente; la consecuencia que se deriva de ello es o bien la ejecutividad de la medida que lo defiende, o bien la suspensión de la que lo vulnera (dentro del parámetro hermenéutico de la *apariencia de buen derecho*). Así lo afirma el auto del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1989 (Sala 3ª, sección 1ª), en cuyo fundamento quinto sostiene que "*el sistema jurídico de medio ambiente se integra de diversos subsistemas, entre ellos el de la lucha contra la contaminación de cualquier tipo, incluida la acústica. Esta Sala, que ha de interpretar las normas de conformidad con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas no puede desconocer esa prevalencia de lo medioambiental sobre lo urbanístico que no nace sino que se reconoce en esa Ley, porque pertenece a la naturaleza misma de las cosas. Y como poder público que también es, este Tribunal está conminado constitucionalmente a velar por ese medio ambiente lo que supone velar también por la salud (art. 43 de la Constitución) porque la contaminación acústica no sólo es que impide el descanso a los que habitan en las viviendas cercanas sino que perjudica la salud de todos los que se ven sometidos a la incidencia de un número excesivo de decibelios*".

⁶⁸² JORDANO FRAGA, Jesús. "El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: La suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS", en: *Revista de Administración Pública*, num. 145. 1998. p. 187.

Esta misma doctrina será reiterada en el auto de 16 de octubre de 1990 (Sala 3ª, sección 5ª), en cuyo fundamento tercero afirma que *“debe recordarse que este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse en casos análogos, y lo ha hecho interpretando el artículo 122 de la Ley Jurisdiccional, desde la perspectiva del artículo 45 de la Constitución, el cual impone a los poderes públicos el deber de velar por el efectivo ejercicio por todos del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. En consecuencia, y puesto que este Tribunal es uno de esos poderes públicos de que habla la Constitución tiene el deber - como lo tiene también el Ayuntamiento- de preservar el ejercicio de aquel derecho, el cual queda menoscabado en los casos en que por no incumplirse las normas sobre reducción del número de decibelios se produce un efecto de contaminación acústica. Porque entre las distintas causas de contaminación del ambiente ocupa un lugar importante en la llamada sociedad industrial el ruido, el cual perjudica la salud impidiendo, además, el descanso de los vecinos. No es exagerado, por tanto, decir, como lo hacía ya el auto de 11 de mayo de 1989, que las normas con las que se trata de luchar contra el ruido constituyen un subsistema del sistema jurídico medioambiental. El interés público de esta lucha debe prevalecer, por lo que la suspensión solicitada debe declararse improcedente”*.

f) Conclusiones.

Un examen de los asuntos que ha abordado la jurisprudencia (alemana, europea y española) muestra que se ha tenido que lidiar con casos en que cuales existía base para haber articulado argumentos de justicia medioambiental; sin embargo, dicho alegato no se ha producido y, por ello, no ha habido ocasión de pronunciamiento jurisdiccional.

Así, en el asunto *Öneryildiz* (Sentencia TEDH -Gran Sala-, de 30 noviembre 2004) se plantea un supuesto de explosión de un vertedero municipal con resultado de numerosas muertes en el barrio de chabolas de Kazim Karabekir en Ümraniye, distrito de Estambul. Desde principios de los años setenta se encontraba en activo en Hekimbasi el vertido de basuras, zona que albergaba igualmente unas chabolas y contigua al barrio

de Kazim Karabekir, presentando ciertos peligros que podían entrañar un gran riesgo para la salud de los habitantes del valle, especialmente para aquellos del barrio de chabolas; ningún muro ni alambrada de cierre separaba el vertedero de las viviendas que se levantaban a 50 metros de las montañas de basura, no estando el vertedero equipado de sistemas de recogida, elaboración de abono, reciclaje ni combustión, y no se había previsto ninguna instalación de drenaje o purificación de las aguas de drenaje. Ante estos hechos, el TEDH llega a abordar el problema del chabolismo y la abstención de los poderes locales a la hora de acabar con la situación que se estaba creando con la vecindad del vertedero a las precarias viviendas de los vecinos del barrio, y afirma (nº 104):

“La conclusión que el Tribunal saca de estos elementos de derecho es que, pese a las prohibiciones legales en materia de ordenación urbana, la política constante del Estado relativa a los barrios de chabolas ha favorecido la integración de éstos en el paisaje urbano y ha reconocido, en consecuencia, la existencia de tales poblaciones así como el modo de vida de los ciudadanos que las han ido creando desde 1960, tanto por su propia voluntad como debido incluso a esta política. En la medida en que tendía a amnistiar las infracciones a la reglamentación en materia de urbanismo, incluidas las ocupaciones ilegales de bienes públicos, esta política ha llevado consigo una incertidumbre en cuanto a la magnitud del margen de maniobra de que disponen las autoridades administrativas que tienen la obligación de aplicar las medidas que dicta la Ley, medidas que, por consiguiente, no podían considerarse previsibles desde el punto de vista de los ciudadanos.”

En el asunto *Fadeyeva* (Sentencia de 9 de junio de 2005) el TEDH tiene que enjuiciar los efectos sobre la salud de una planta de producción de acero ubicada en las proximidades de una zona residencial en la cual la presencia de ciertas sustancias contaminantes (MPLs) excede entre 20 y 50 veces el máximo legalmente permitido; las enfermedades respiratorias infantiles se habían incrementado un 300% en la última década; idénticos incrementos habían sufrido las enfermedades hematogénicas y las dermatológicas. Y en el asunto *Ledyeva* (Sentencia de 26 octubre 2006) sobre una

planta de producción de acero en la región de Cherepovets, se aportan informaciones contrastadas de la Agencia Federal de Estadística del Estado, que acreditan que en el año 2003 el conjunto de emisiones de fuentes estacionarias de contaminación atmosférica fue de 97 mil toneladas en Moscú, una ciudad de más de diez millones de habitantes, y de 349 mil toneladas en Cherepovets, que cuenta con menos de 350.000 residentes; Las viviendas afectadas, además, se ubican edificios pertenecientes a la propia industria y estaban designados principalmente para sus trabajadores, que ocupaban los pisos como usufructuarios vitalicios.

Como se puede comprobar, los tres asuntos reseñados admitían *un marco de justicia medioambiental*, es decir, un enfoque en el cual se trajese a debate la desproporcionada carga medioambiental (residuos en el primer caso, contaminantes aéreos en los otros dos) que padecían los barrios en los que residían los demandantes. Y aunque es cierto que tales aspectos no fueron objeto de reflexión o de decisión por parte del Tribunal, en cambio sí que se decidió sobre cuestiones concernientes de manera directa a la justicia medioambiental: de una parte, las llamadas *garantías procedimentales*, aspecto éste que ya ha sido tratado en el apartado anterior; de otro lado, el TEDH abordó el conocido problema del “qué llegó antes” (*which came first*) (el riesgo o la persona), tema crucial en la construcción del marco de la justicia medioambiental⁶⁸³. En el asunto Ledyaeva (num. 97) el Tribunal, aunque cree que las fechas y circunstancias en que los demandantes adquirieron sus pisos son relevantes, estima que el hecho de que los demandantes no disponían de información para hacer una elección, o no estaban en posición de rechazar la vivienda ofrecida por el Estado o de trasladarse a otro lugar corriendo ellos con los gastos, impide que se pueda alegar que los mismos demandantes crearan la situación de la que se quejan o fueran de alguna manera responsables de ello. En el asunto Önergyldiz (num. 105-ss), análogamente, el Tribunal señala que entre la construcción sin licencia de la casa en cuestión en 1988, y el accidente de 28 de abril de 1993, el demandante estuvo en posesión de su vivienda, permitiéndosele vivir en su casa con toda tranquilidad en el entorno social y familiar que habían creado, siendo de nuevo irrelevantes las fechas de nacimiento del riesgo respecto a la de establecimiento

⁶⁸³ Ver capítulo cuarto, apartado 3,a) de esta tesis.

del demandante, toda vez que la pasividad de los poderes públicos impide alegar esta circunstancia⁶⁸⁴.

Hechas las anteriores observaciones hay que afirmar, sin embargo, que en lo que concierne al grueso del *corpus* doctrinal que acompaña a la justicia medioambiental, esta materia no ha sido objeto de debate en la jurisprudencia europea sobre derechos fundamentales. Lo que no significa, no obstante, una imposibilidad de extraer conclusiones que apoyen una vía de recepción de la misma en el ámbito constitucional español.

A nuestro juicio, debemos reiterar las conclusiones que ya se han formulado en este apartado: la recepción de los deberes iusfundamentales de protección permite encauzar a través de ellos las reclamaciones de justicia medioambiental. Tales reclamaciones no se podrán fundar en el injusto reparto de cargas medioambientales, sino que deberán tener por fundamento uno de los dos siguientes:

- a) que los residentes padecen en la esfera de su vida privada y familiar o en su domicilio inmisiones contaminantes que lesionan cualquiera de estos bienes jurídicos;
- b) o bien que en la adopción del acto de autorización de la instalación productora de las inmisiones se ha producido una vulneración de garantías procedimentales, ya sea a nivel de participación, de información o de incumplimiento de trámites esenciales del procedimiento.

Que, efectivamente, suponga esto en el futuro una vía de encauzamiento de futuras reclamaciones de justicia medioambiental en España es, como se ha dicho, materia de especulación y que deja abierta, sin duda, una puerta interesante para el estudio y debate jurídico.

⁶⁸⁴ No puede afirmarse, no obstante, que ésta sea una jurisprudencia constante. En los asuntos *López Ostra*, *Hatton* y *Moreno Gómez* el TEDH toma en consideración el hecho de que los demandantes viviesen en la zona de inmisiones antes de que, respectivamente, se construyera la planta depuradora, o se aprobase el plan de regulación de vuelos, o en el barrio se comenzase a autorizar la apertura de locales de ocio nocturno.

3.- REFERENCIA A LOS INFORMES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.

Una manera de detectar la penetración de los principios de la justicia ambiental en el ordenamiento español puede indagarse a través de los Informes del Defensor del Pueblo. Este proceso resulta especialmente conveniente como complemento del examen constitucional que se ha realizado en el apartado anterior, ya que la institución es conceptuada por el artículo 54 de la Constitución “*como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales*”, resultando así en una especie de órgano vigilante de la aplicación y efectividad del artículo 45 de la Constitución y garante, por ello, del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, con el contenido jurídico que se ha examinado en el apartado anterior.

Una segunda razón justifica este estudio, y es el hecho de que los informes del Defensor del Pueblo pueden plantear la cuestión de la Justicia Ambiental no sólo de una apreciación *lege data* sino, sobre todo, *lege ferenda*. Su norma reguladora, la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, le atribuye la competencia para “*iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y el respeto debido a los derechos proclamados en su Título I*” (artículo 9.1), lo que implica que “*con ocasión de sus investigaciones, podrá formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones públicas advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas*” (artículo 30.1). Además, “*el Defensor del Pueblo dará cuenta anualmente a las Cortes Generales de la gestión realizada en un informe que presentará ante las mismas cuando se hallen reunidas en período ordinario de sesiones*” (artículo 30.1) y “*cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen podrán presentar un informe extraordinario que dirigirá a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras si éstas no se encontraran*

reunidas” (artículo 30.2). Esta potestad de iniciativa, plasmada tanto en informes extraordinarios como en la formulación de sugerencias, atribuye al Defensor del Pueblo una capacidad de maniobra alta que no lo convierte en un mero intérprete de la Constitución, ni sus informes son, por ello, jurisprudencia constitucional. Al contrario, el Defensor del Pueblo es, en primera instancia, sede en la que se residen nuevas tipologías de conflicto que ponen en juego a los derechos y deberes constitucionales, y en su resolución el Defensor del Pueblo propone, en no pocas ocasiones, soluciones *avant la lettre*, cuya formulación no tiene, estrictamente, un anclaje ni en la jurisprudencia constitucional ni tampoco en el derecho vigente.

La institución del Defensor del Pueblo dedica, al menos desde el año 1996, un apartado específico en sus Informes anuales al medio ambiente⁶⁸⁵; además, ha realizado dos informes monográficos específicamente referidos a materia medioambiental: el Informe sobre la gestión de los Residuos Sólidos Urbanos (2000) y el Informe sobre Contaminación Acústica (2005). Los temas ambientales han tenido, sin duda, una creciente importancia en la actividad del Defensor del Pueblo, especialmente en los dos referidos ámbitos que dieron lugar posteriormente a informes monográficos (residuos sólidos y contaminación acústica), materias que, además, guardan una indudable conexión con el ámbito propio de la Justicia Ambiental; en los últimos informes, además, se ha incorporado un apartado específico sobre evaluación de impacto ambiental.

Sin embargo, una lectura atenta de los informes anuales revela que en ningún momento se ha planteado el Defensor del Pueblo español si los perjuicios derivados de residuos urbanos o de contaminación acústica afectan de manera discriminatoria a unos colectivos frente a otros; del mismo modo, tampoco en los Informes del Defensor del pueblo existe una recomendación para que en los informes de impacto ambiental se incorporen consideraciones de justicia ambiental. Lo más cercano al universo conceptual de la justicia ambiental que se halla en los informes anuales del Defensor del Pueblo consiste en la llamada al consenso y al acuerdo de todas las partes afectadas

⁶⁸⁵ Todos los informes están disponibles online en la página web de la institución. Enlace: <http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/>.

cuando se trata del establecimiento de instalaciones medioambientalmente perjudiciales y, de alguna manera, apelan a las dimensiones participativa y procedimental de la justicia medioambiental.

a) Las consideraciones ambientales en los informes anuales del Defensor del Pueblo.

El informe de 1996 es, como ya se ha expresado, el primero en el que la cuestión medioambiental tiene un apartado propio, y puede servir de un adecuado punto de arranque de este estudio. Aborda directamente la problemática típicamente NIMBY de rechazo social al establecimiento de instalaciones que se juzgan nocivas o perjudiciales para un determinado vecindario. El Defensor del Pueblo constata la creciente importancia que este tipo de conflictos va teniendo en las agendas públicas: *“(...) puede considerarse que aumenta progresivamente el número de quejas cuyo contenido hace referencia a los residuos tóxicos y peligrosos. Con carácter general, tales quejas evidencian el rechazo popular ante instalaciones de tratamiento de este tipo de residuos, por los perjuicios que una deficiente seguridad o control puede originar sobre las poblaciones próximas y el medio ambiente circundante. Así, durante 1996 se han iniciado investigaciones por este motivo en las cuales la actuación prioritaria ha sido comprobar la tramitación correcta de los procedimientos autorizatorios correspondientes, el cumplimiento escrupuloso de todos los requisitos de seguridad de las actividades y la constatación de que éstas, por su carácter potencialmente contaminante y perjudicial, han de ser estrechamente vigiladas y supervisadas por las administraciones públicas competentes”*⁶⁸⁶.

Al analizar estos temas, el Defensor del Pueblo pone el énfasis en el escrupuloso respeto de las condiciones legales y aborda, como buena práctica, la cuestión de la información medioambiental y la participación de los interesados, pero no hay mención alguna a la causación de situaciones de discriminación: *“En muchos casos, sin embargo,*

⁶⁸⁶ Defensor del Pueblo, Informe anual 1996. p. 414.

hay que advertir que estos temores son infundados, o se deben a un deficiente nivel de información sobre los riesgos del tratamiento y gestión de estos residuos, siempre que estas actividades se lleven a cabo de la forma debida (...) En otros casos, en cambio, sí existe una participación ciudadana y un consenso generalizado en cuanto a la decisión de autorizar una instalación de tratamiento de este tipo de residuos. Aquí hay que destacar como positiva la actuación emprendida por el Gobierno Vasco en la búsqueda de una solución al problema del denominado HCH, procedente de la fabricación del pesticida “lindane”, de carácter altamente tóxico, que presenta serios riesgos para la salud humana y el medio ambiente.(...) habiéndose adoptado la decisión sobre el tratamiento y medidas a ejecutar de forma transparente y participativa de todos los agentes sociales, comenzando por los propios representantes municipales, consensuándose las soluciones propuestas por la consejería en el Parlamento vasco y con la aprobación, finalmente, de determinadas organizaciones ecologistas”⁶⁸⁷

En sus informes se deja constancia también de cómo la creciente sensibilidad medioambiental de la ciudadanía va cristalizando en fórmulas asociativas de defensa frente a la agresión medioambiental. Así, en el informe de 1997 se expresa que *“al ciudadano español le resulta cada vez más difícil verse privado de su derecho a la intimidad personal y familiar, de su derecho al descanso y a la tranquilidad y de su derecho a la salud en detrimento del desarrollo económico de unos pocos que perturban la habitabilidad de su vivienda, de su barrio. De hecho, es cada vez mayor el número de ciudadanos que constituyen formas asociativas para demandar de los poderes públicos, en especial de las autoridades municipales, actuaciones eficaces en la regulación, supervisión y control tanto del correcto ejercicio de las actividades de ocio encuadradas en los establecimientos autorizados para ello, como de otras actividades que sin merecer el calificativo de clasificadas son fuente incesante de intromisiones ilegítimas”⁶⁸⁸*

En ocasiones, los informes anuales se han acercado a terrenos próximos a la problemática propia de la justicia medioambiental; por ejemplo, en el informe de 2001,

⁶⁸⁷ Defensor del Pueblo. Informe anual 1996. p.415.

⁶⁸⁸ Defensor del Pueblo, Informe anual 1997. pp. 434-435.

cuando trata de los residuos urbanos, después de constatar que “*la oposición vecinal a la instalación y construcción de cualquier infraestructura destinada a la gestión y tratamiento de los residuos, aun cuando ésta sea inocua como puede ser una planta de transferencia (en la que no hay manipulación o gestión de residuos), debido, en gran medida, a la falta de información suficiente y la ausencia de concienciación sobre esta cuestión ambiental que incide directamente en el nivel de calidad de vida de toda la población*” aborda el espinoso tema de la elección de ubicación de este tipo de instalaciones, señalando que “*en la tramitación de quejas sobre instalación de plantas de tratamiento y eliminación de residuos que generan conflictividad social, es imprescindible respetar la discrecionalidad técnica de la Administración al valorar los diversos criterios que aconsejan la elección de uno u otro terreno de localización, siempre que la decisión no resulte, finalmente, arbitraria y sin perjuicio de que las instalaciones de gestión de residuos hayan de someterse a la licencia de actividad y demás autorizaciones y requisitos medioambientales*”⁶⁸⁹.

En los últimos informes se observa que, aunque los temas medioambientales han perdido cierto peso en las prioridades de la institución⁶⁹⁰, las materias medioambientales y las posiciones que mantiene el Defensor del Pueblo no experimentan variaciones sustanciales. Así, en el último informe publicado hasta la fecha (informe 2012) aborda cuestiones relacionadas con la promulgación del Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, en el que se sustituye la intervención previa mediante licencia por una declaración responsable y comunicación previa para las actividades que no necesitan someterse al régimen de protección ambiental, poniendo especial énfasis la Defensora del Pueblo en que la nueva legislación de exención de necesidad de licencia previa no debe

⁶⁸⁹ Defensor del Pueblo, Informe anual 2001. p. 432.

⁶⁹⁰ El impacto de la crisis económica ha desplazado las preocupaciones del Defensor del Pueblo hacia temas relativos a los impactos económicos y sociales de la crisis; los últimos informes monográficos son suficientemente ilustrativos de este cambio de prioridades: *Crisis económica e insolvencia personal: actuaciones y propuestas* (Noviembre 2013); *Gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización* (Noviembre 2013); *Crisis económica y deudores hipotecarios* (actualización de Abril 2013); *Estudio Viviendas Protegidas Vacías* (Marzo 2013); *Estudio sobre las Participaciones Preferentes* (2013).

interpretarse como exención de responsabilidad ambiental, sino como normativa que agiliza la gestión y elimina trámites, pero no garantías⁶⁹¹.

También estudia la institución aspectos concernientes a la participación medioambiental, en relación con la interpretación de la Ley 27/2006 (esta norma se examina en apartado posterior de este capítulo), abordando las decisiones administrativas que vinculan el derecho de acceso a la información ambiental con la condición administrativa de 'interesado', lo que vulnera su régimen legal, entendiendo la Defensora del Pueblo que las administraciones públicas deben dar acceso a la información ambiental que obre en su poder con independencia de que el solicitante sea interesado o no, de que la información pedida forme parte o no de un expediente, y de que el expediente esté o no concluido; añadiendo, además, que dentro del derecho de participación, se deben facilitar a los interesados copias de la documentación relevante que les permita ejercer su derecho de participación ciudadana en el trámite de información pública.

b) Las consideraciones ambientales en el informe monográfico sobre la gestión de los residuos urbanos (2000).

En el año 1999 el Defensor del Pueblo abordó un informe específico sobre el tema de la gestión de los residuos urbanos, una materia que está directamente vinculada al nacimiento y desarrollo del movimiento de la justicia medioambiental: de hecho, cuando se produjo este informe existía ya un importante cúmulo de estudios e investigaciones sobre el tema en la literatura científica norteamericana que, sin embargo, no tuvo apenas reflejo alguno en el contenido del informe.

El informe reconoce que la gestión de residuos (y, específicamente, el destino de los mismos) es una de las cuestiones cruciales de la gestión de las grandes ciudades; sin embargo, no aborda la cuestión de quiénes son los que padecen con mayor rigor las cargas ambientales derivadas de la gestión de residuos. El informe avala la dimensión

⁶⁹¹ Defensor del Pueblo. Resumen del Informe anual 2012. p. 77.

del problema con cifras:⁶⁹²: según el Ministerio de Medio Ambiente, en España se genera una media de 1,063 kg de residuos domésticos por habitante y día, lo que supone unas 15.307.652 toneladas al año. Superan los 400 kg/habitante/año las Comunidades Autónomas de Baleares, Canarias, Castilla-León, Cataluña, Madrid y Navarra, mientras el resto supera los 300 kg/habitante y año, menos Aragón. Refleja, por lo tanto, la importancia del problema y, además, se acerca a las cuestiones de la justicia medioambiental, pues es la primera vez que en un documento oficial de una institución española aparece una referencia al fenómeno NIMBY:

“En cuanto al destino final de los residuos se produce una gran resistencia entre la opinión pública cuando se trata de la localización de un vertedero, una planta de transferencia o de tratamiento. El síndrome de «en mi patio, no» (not in my back yard: nimbyism) es la característica fundamental de cualquier proyecto de localización de alguno de estos elementos. La lentitud en la puesta en marcha de los planes de residuos, a veces, está ligada a la oposición de la población. (...) Por otra parte, los ciudadanos no conocen, muchas veces, las consecuencias reales para el medio ambiente y la salud de cada uno de los tipos de tratamiento y eliminación, y, lo que es peor, ignoran las consecuencias de los retrasos en las decisiones cuando se parte de situaciones problemáticas, como suele suceder. Si el vertedero está prácticamente colmatado, si la incineradora es insuficiente, la necesidad de dar solución al problema de los residuos se convierte en perentoria. Normalmente, se buscan soluciones cuando ya existe la presión del tiempo.(...) En términos generales, la existencia de un vertedero legal no implica que éste sea controlado. Se ha observado que la mayor parte de los ayuntamientos interpretan que un vertedero municipal es un vertedero controlado, sin embargo, son pocos los vertederos que están vallados que cuentan con un sistema de recogida de lixiviados, que se cubren cada cierto tiempo, etc. Son numerosos, en cambio, los

⁶⁹² Defensor del Pueblo, Informe Monográfico sobre la Gestión de los Residuos Urbanos, 2000. p. 8.

*que sólo están vallados (sin puerta) y que no tienen ningún tipo de control (provocando incluso incendios como consecuencia de las autocombustiones.”*⁶⁹³

Acierta el Defensor del Pueblo cuando señala que nadie quiere padecer “en su patio” los negativos efectos de un vertedero, pero no aborda la cuestión de dónde van finalmente a parar estas instalaciones. Si la presión de los grupos NIMBY consigue alejar un vertedero de su vecindario, parecería lógico que en un estudio riguroso sobre el tema⁶⁹⁴ se hubiese investigado el perfil social y económico del vecindario en el que finalmente se instala. Al no haberse realizado esta investigación, carecemos en la actualidad de datos rigurosos que nos permitiesen afirmar con certeza la hipótesis de este trabajo, esto es, la existencia o no de discriminación ambiental en España.

c) Las consideraciones ambientales en el informe monográfico sobre contaminación acústica (2005).

La contaminación acústica constituye uno de los ámbitos en los que con más agudeza se manifiesta la inequidad en la distribución de las cargas ambientales; las soluciones al tráfico rodado, el establecimiento de instalaciones ruidosas,... afecta con mayor intensidad a los barrios habitados por colectivos desfavorecidos, según los estudios más comúnmente traídos a colación⁶⁹⁵

El Defensor del Pueblo español abordó en el año 2005 un Informe monográfico sobre la Contaminación Acústica, en cuya presentación reconoce que “*el ruido es insalubre. La producción de ruido excesivo, padecido de forma crónica, persistente, es un atentado grave a la dignidad de las personas*”, añadiendo que “*la contaminación acústica tratada en este informe es la del ruido excesivo, considerado como una*

⁶⁹³ Defensor del Pueblo, Informe Monográfico sobre la Gestión de los Residuos Urbanos, 2000. pp.102-103

⁶⁹⁴ Hay que tener en cuenta que el informe se realiza tras la visita a 45 municipios.

⁶⁹⁵ Entre otros: BULLARD, Robert D. “Transportation Policies Leave Blacks on the Side of the Road”, en: *Crisis* 112, nº 1. 2004. pp. 21-22. SOUTHERLAND, M.T. 2004 “Environmental Impacts of Dispersed Development from Federal Infrastructure Projects”, en *Environmental Monitoring and Assessment* 94. 2004. pp. 63-178.

agresión continuada a la calidad de la vida, uno de los conceptos centrales del derecho al ambiente adecuado que proclama el artículo 45 de la Constitución y principal objetivo de la población, tanto de tipo urbano como rural. El ruido insalubre y dañino es fuente de molestias y enfermedades. Y muchas veces es fuente de injusticia porque quien lo produce no tiene ningún derecho a producirlo ni a beneficiarse a costa del padecimiento de los demás”.

El informe reconoce que la contaminación acústica es un problema acuciante de las sociedades actuales, y que las posiciones más vanguardistas en la defensa contra el ruido se basan en la ecologización de ciertos derechos fundamentales, en lo que es conocido como *greening* de los derechos básicos y libertades clásicas (del que sería manifestación la Ley del Ruido de 2003), pero el Defensor del Pueblo manifiesta la opinión de que las soluciones a los problemas de contaminación acústica se pueden resolver acudiendo a las normas tradicionales, contenidas tanto en el Código Civil (sobre todo en materia de servidumbres y de limitaciones del dominio) como en el Reglamento de Actividades Calificadas de 1961; y esta apreciación es importante, ya que con ello se desmonta un argumento que pudiera dificultar el reconocimiento del derecho a un ambiente no ruidoso: el entender frecuentemente que no es posible actuar en la eliminación del ruido porque hay una «laguna normativa», una falta de disposiciones bastantes que permitan la intervención, o porque la actividad ruidosa «ya existía» cuando la normativa antirruído entró en vigor.

Sobre esta base, el informe estudia la contaminación acústica procedente de infraestructuras públicas de titularidad estatal (aeropuertos, ferrocarriles y carreteras), autonómica y local, y examina la actividad pública de supervisión y de control de la contaminación acústica (con especial énfasis en el planeamiento urbanístico y en la delimitación de zonas acústicas), y en su parte final formula las correspondientes conclusiones.

La tesis que se maneja en el informe del Defensor del Pueblo, como se ha avanzado en un párrafo anterior, consiste en mantener que la legislación española, tanto la de nuevo cuño (especialmente la vigente Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido –

LR-) como también la legislación tradicional (Código Civil y Reglamento de Actividades calificadas –RAMINP- de 1961) contienen suficientes elementos para hacer valer el derecho a un medio ambiente adecuado carente de ruidos no tolerables, y por ello puede a través de estas normas actuarse tanto preventivamente (evitando la creación de focos de contaminación acústica) como exigiendo la remoción de los agentes que la causan o adoptando las medidas correctoras oportunas, y así viene a expresarlo el informe en su conclusión primera: *“estas actividades y comportamientos han de ajustarse siempre a las reglas comunes, particularmente las civiles, sobre prohibición de molestias y deber de previsión y reparación de daños, lesiones y perjuicio”*, lo que, en el ámbito concreto de la LR significa (conclusión 19ª) que la intervención administrativa contemplada en el artículo 18 LR comprende el deber de cerciorarse de que el emisor adopta: a) todas las medidas adecuadas de prevención; b) si es preciso mediante las tecnologías de menor incidencia acústica elegidas de entre las que son menos contaminantes en condiciones técnicas y económicas viables, y c) entendiendo por viabilidad un doble aspecto objetivo, el técnico y el económico, y tomando en consideración las características del emisor”.

Se echa en falta en el informe cualquier intento de abordar la justicia o injusticia con la que se distribuyen las cargas medioambientales en un tema tan sensible como el de la contaminación acústica, en el que con frecuencia las zonas urbanas más degradadas padecen los ruidos del tráfico o de la actividad industrial. Y ello pese a que en diversas ocasiones se aborda este problema pero sin que se acompañe de ninguna investigación sobre la caracterización socioeconómica de la población de ese barrio o vecindario que sufre con especial intensidad las molestias. Así, a modo indicativo, se pueden citar los siguientes supuestos:

- a) **el supuesto de la contaminación acústica difusa**⁶⁹⁶, constituida por molestias en lugares donde se encuentra instalado un determinado establecimiento ruidoso, muchas veces una o varias discotecas, lugares donde por la concentración de personas y vehículos se generan altercados,

⁶⁹⁶ Defensor del Pueblo, Informe Monográfico sobre la Contaminación Acústica, 2005. p. 244.

desórdenes públicos, daños a los portales, petardadas, botellón, ocupación de vados permanentes, interrupción de accesos y dificultades de tránsito peatonal. Lugares que son calificados por los afectados (los vecinos) como entorno «infernial».

- b) **Ruido viario:**⁶⁹⁷ identificado en el informe como el causado directa o indirectamente por la actividad de carga y descarga en supermercados y similares; o por incumplimiento del horario de apertura o cierre de actividades ruidosas, o por incumplimiento de la reglamentación de circulación urbana, de manera sistemática por los ciclomotores y vehículos en entornos determinados. En este aspecto el Defensor del Pueblo se aparta de la tesis general del informe (recurso al derecho positivo) y reconoce que se trata de un verdadero “reto de las políticas municipales” ya que *“la ordenación de la vida vecinal requiere un tratamiento resuelto e imaginativo sobre la distribución de las áreas de ocio y comerciales, de modo que en una zona saturada no pueden regir las mismas normas que en las zonas tranquilas. Simplemente, los habitantes de una zona saturada de ruido no tienen posibilidad de disfrutar de un ambiente adecuado, sobre todo en ciertos momentos del día, de la semana o del año (por las noches, los fines de semana y vísperas de festivos, en verano)”*. Y, a partir de dicha valoración, el Defensor del Pueblo reconoce abiertamente la posibilidad de discriminación de quienes padecen esta saturación de contaminación acústica: *“La solución al problema es un reto a la política municipal, y así ha de plantearse, pues de lo contrario se está condenando a quienes padecen continuamente las molestias a una vida no digna; en favor de los titulares de los locales de ocio o comerciales (que no desarrollan su actividad de forma altruista o gratuita, sino lucrativamente); también en favor de la organización municipal de las zonas de esparcimiento, que mantiene localizadas; y finalmente en favor del resto de los vecinos, que disfrutan de sus residencias lejos de la zona saturada.”*

⁶⁹⁷ Defensor del Pueblo, Informe Monográfico sobre la Contaminación Acústica, 2005. pp. 245-247

Además de estos dos ejemplos, el informe que se está estudiando en este apartado aborda un análisis similar en otras cuestiones referidas al ruido: carreteras, instalaciones aeroportuarias, avisos acústicos, el “botellón”, etc. Lo llamativo es que, en todos estos casos, no hay una indagación acerca del perfil socioeconómico de quienes padecen el ruido con mayor intensidad, ni tampoco una llamada a que las administraciones actuantes (ya en concepto de titulares de las infraestructuras productoras de ruido, ya como titulares de las potestades de control o intervención administrativa) evalúen si la distribución del ruido en un espacio determinado puede ser contraria al artículo 14 de la Constitución española.

No obstante, en la **recomendación número 25** del informe aparece, siquiera indirecta e incidentalmente, una llamada a la justicia ambiental, a la hora de referirse a la aplicación de la “mejor técnica disponible” a las actividades ruidosas⁶⁹⁸. El artículo 18 LR establece el principio de que en la intervención administrativa sobre emisores acústicos los poderes públicos competentes deben asegurarse de que el titular de los emisores adopta todas las medidas adecuadas de prevención del ruido, si es preciso mediante las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles, entendiéndose por tales las que son menos contaminantes en condiciones técnicas y económicas viables en consideración - dice la LR - a «las características propias del emisor acústico», inciso que el Defensor del Pueblo interpreta en el sentido de que la viabilidad técnica y económica a que se refiere el precepto no se debe predicar sólo desde el punto de vista del emisor sino también desde el del receptor del ruido.

De ahí extrae el informe la ya mencionada recomendación número 25, a cuyo tenor: *“La actuación de la Administración General del Estado en la delimitación de las zonas de servidumbre acústica atribuidas a su competencia, y en la determinación de las limitaciones aplicables en ellas, orientada de acuerdo con los criterios que reglamentariamente se establezcan, ha de compatibilizar, en lo posible, las actividades consolidadas en esas zonas con las de las infraestructuras y equipamientos que las justifiquen, y debería tener en consideración que la posible incompatibilidad no ha de*

⁶⁹⁸ Defensor del Pueblo, Informe Monográfico sobre la Contaminación Acústica, 2005. pp. 245-247

cargarse antes sobre quien padece el ruido que sobre quien lo produce (disposición adicional 2 a)1 LR). Si dentro de una zona de servidumbre acústica delimitada a consecuencia de la instalación de una nueva infraestructura existen edificaciones preexistentes, y en la declaración de impacto ambiental se especifican las medidas que resulten económicamente proporcionadas para alcanzar en el interior de tales edificaciones unos niveles de inmisión acústica compatibles con su uso característico, se sugiere ponderar la proporcionalidad mencionada no sólo con la economía del promotor de la infraestructura sino también y ante todo con la de quien padezca el ruido (disposición adicional 2.a 3 LR). Si las infraestructuras ruidosas no pueden ajustarse a los valores límite o a las normas de protección establecidas al amparo de la Ley del Ruido, dadas sus peculiaridades técnicas o de explotación, y si se autorizaran excepcionalmente porque su interés público así lo justificase, la consideración de la falta de alternativas técnica y económicamente viables debe incluir la de la viabilidad económica para los sujetos que padecieran el ruido. Y puesto que, en todo caso, la declaración de impacto ambiental ha de especificar en estos supuestos las medidas más eficaces de protección contra la contaminación acústica que puedan adoptarse con criterios de racionalidad económica, se sugiere tener en consideración la racionalidad económica no sólo del promotor de la infraestructura sino también la de quien presumiblemente padecerá los efectos contaminantes (disposición adicional 10.a LR).”

Como se desprende de la recomendación transcrita, el Defensor del Pueblo aboga por una consideración de la capacidad económica de quien padece el ruido, a la hora de valorar la viabilidad de las medidas correctivas del mismo; lo que conllevará a la consideración como no viable de aquellas soluciones técnicas de corrección del ruido que sean desproporcionadas a la capacidad económica de quien lo padece (ello, claro está, respecto de las medidas que, según la correspondiente normativa, no deban ser a cargo del emisor) y, por lo tanto, a no calificar como tolerable el ruido o emisión acústica sometido a control, licencia o intervención.

Lo cual bien pudiera considerarse como una vía para introducir principios de justicia ambiental en el ámbito de las actuaciones administrativas en materia de contaminación acústica, desde la perspectiva siguiente: tomada en consideración una

fente o emisi3n de ruido, procedería valorar si quienes la padecen pueden afrontar econ3micamente las medidas que mitiguen o moderen tales emisiones, y en este sentido parece que, razonablemente, dicha capacidad econ3mica deba ser abordada como un estudio de conjunto o colectivo de las condiciones socioecon3micas de los afectados. Sin embargo, en la Ley del Ruido no se contiene ninguna previsi3n al respecto: el capítulo II de la Ley 37/2003 regula la calidad acústica, previendo la delimitaci3n de áreas acústicas (artículos 7 a 9), el establecimiento de servidumbres acústicas (artículo 10), la fijaci3n de índices acústicos (artículos 11 a 13) y la elaboraci3n de mapas de ruido (artículos 14 a 16).

Además de establecer la Ley el principio de que los índices acústicos, al menos en lo referido a medios de transporte estatales, serán únicos para todo el territorio nacional (artículo 12.4), la Ley señala que el contenido de los mapas acústicos señalará el "*número estimado de personas, de viviendas, de colegios y de hospitales expuestos a la contaminaci3n acústica en cada área acústica*" (artículo 15,2,d), todo lo cual deja poco espacio para que, conforme a la recomendaci3n del Defensor del Pueblo, la capacidad econ3mica del receptor de las emisiones de ruido pueda ser incorporada en los procesos de evaluaci3n y control de la contaminaci3n acústica, al menos desde la perspectiva de una lectura de nuestro derecho positivo.

d) Conclusiones.

Podrían en este apartado de conclusiones reproducirse las conclusiones que se formularon tras el estudio de la regulaci3n constitucional del medio ambiente en el apartado anterior. El Defensor del Pueblo, como no podía ser de otro modo, ha tenido que afrontar el estudio de numerosos supuestos de inmisiones industriales, actividades molestas, instalaciones contaminantes, decisiones de emplazamiento de lugares de almacenamiento de residuos, etc.

En sus informes y recomendaciones ha mostrado especial sensibilidad en temas que, genéricamente, podrían calificarse de justicia medioambiental. Ha enfatizado

especialmente los derechos de información y participación pública, especialmente rechazando que este derecho se restrinja a quienes ostentan la condición de interesados dentro de específicos procedimientos administrativos. Y, además, ha entendido que la exigencia de que los poderes públicos adopten medidas de protección de la calidad de vida debe ser independiente de la cronología de los acontecimientos (el problema del *which came first*). No obstante, desafortunadamente, la institución de defensa de los derechos y libertades constitucionales no ha abordado un examen específico de la justicia en el reparto de cargas y beneficios medioambientales, por más que en muchas ocasiones las propias circunstancias de hecho de los asuntos bien pudieran haber propiciado esta reflexión.

Quede, por ello, en el apartado de conclusiones, que el Defensor del Pueblo en sus recomendaciones e informes levanta acta de que los poderes públicos tiene una obligación de velar por la calidad de vida de los ciudadanos y que ese poder incluye adopción de medidas de protección y garantía de que los ciudadanos pueden ejercer derechos de información y participación, sin que puedan aquéllos excusarse en la circunstancia de que las personas que padecen las inmisiones conociesen el problema al tiempo en que decidieron establecer su residencia.

4.- DERECHO EUROPEO Y JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL.

a) Consideración general.

El medio ambiente no fue, en la etapa de gestación de las comunidades europeas, un tema que especialmente preocupase ni a la opinión pública ni a las sociedades europeas en las cuales los deseos de prosperidad económica y de superación de las recientes experiencias bélicas marcaron el diseño funcionalista que subyace en la formulación primera del proyecto europeo. Por ello, en ninguno de los tratados constitutivos de las tres comunidades europeas aparece el medio ambiente en el elenco de políticas comunes o de acciones de las comunidades; resultado lógico si se piensa que faltaba más de una década para que el movimiento medioambientalista irrumpiese en los foros internacionales.

Cuando esta irrupción se produce, las comunidades europeas no fueron impermeables a esta nueva sensibilidad, pero la ausencia de previsión en el derecho originario tuvo que suplida acudiendo a cláusulas generales de los tratados: la potestad de armonización del artículo 100 del Tratado CEE (el Consejo las adopta por unanimidad a propuesta de la Comisión, con el objetivo de reducir las diferencias legislativas que dificulten los intercambios) y los poderes residuales y generales del artículo 235 TCEE, todo ello en relación con el objetivo de mejora del nivel de vida y desarrollo armonioso de las actividades económicas del artículo 2 TCEE⁶⁹⁹; y será, tras la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en octubre de 1972, cuando se acuerde incorporar el medio ambiente a la agenda de las políticas comunitarias⁷⁰⁰. Tras la Conferencia de París nacen los programas de acción medioambiental de las comunidades europeas, en cuya implementación se han ido formulando los diversos principios que conforman la política medioambiental de la Unión Europea

⁶⁹⁹ ALONSO PÉREZ, Enrique. *El derecho ambiental de la Comunidad Europea. Volumen 1. El marco constitucional de la política comunitaria de medio ambiente. Aplicación de la legislación ambiental comunitaria*. Madrid: Civitas - Fundación Universidad Empresa, 1993. pp 27-40.

⁷⁰⁰ YABAR STERLING, Ana. "El medio ambiente en la Constitución Europea", en: ALVAREZ CONDE, Enrique y GARRIDO MAYOLL, Vicente (directores). *Comentarios a la Constitución Europea. Volumen III*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004. pp. 869-870.

Actualmente, ya son seis los programas plurianuales de actuación en materia de medio ambiente llevados a ejecución por la Unión Europea; finalizada la vigencia del sexto programa de acción medioambiental (2002-2012), el séptimo programa está en fase de formulación y aprobación; por Resolución del Parlamento Europeo de 20 de abril de 2012, se han establecido los criterios para la revisión del Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente y establecimiento de prioridades para el Séptimo Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente, que llevará el título de “*Un medio ambiente mejor para una vida mejor*”⁷⁰¹.

No obstante, para que se iniciase el proceso de *constitucionalización* del medio ambiente en el ámbito europeo hubo que esperar al Acta Única Europea (1986-1987) que incorporó el medio ambiente como política comunitaria y la introdujo, así, en el derecho originario; esta nueva política común se vio reforzada a partir del Tratado de Maastricht de 1992, que configuraba la protección medioambiental como uno de los fines del proceso de integración europea; y, finalmente, el Tratado de Amsterdam de 1997 incorporó a la acción medioambiental los principios de precaución, de desarrollo sostenible y de transversalidad de la protección medioambiental; con la adopción de la versión consolidada de los tratados, el medio ambiente queda definitivamente regulado en los artículos 191 a 193 de la versión consolidada del tratado de funcionamiento de la Unión Europea⁷⁰².

⁷⁰¹ 2011/2194(INI). Diario Oficial de la Unión Europea C 258 E/115, 7 de septiembre de 2013.

⁷⁰² El artículo 191 (antiguo artículo 174 TCE) del texto consolidado del tratado de funcionamiento de la UE dispone:

“1. *La política de la Unión 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. y en particular a luchar contra el cambio climático.*

2. *La política de la Unión 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 Unión. 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.*

En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.

Donald Kettl utiliza la expresión, acuñada por Durant⁷⁰³, de “*gobernanza ambiental*” (*environmental governance*) para definir las políticas medioambientales de segunda generación que, a su juicio, deben sustituir al conjunto de políticas desarrolladas durante el último tercio del siglo XX y que, con el cambio de siglo, han agotado sus rendimientos; entiende Kettle que esta *gobernanza ambiental* debe suponer un cambio de óptica que conduzca al relevo de las políticas elaboradas desde adelante (*front end approach*) por otras elaboradas desde atrás (*back end approach*); políticas que primen el *quién* sobre el *cómo*⁷⁰⁴. Esta idea de *gobernanza ambiental* ha sido utilizada para representar el modelo de acción medioambiental de la Unión Europea⁷⁰⁵, especialmente a partir de la llamada *estrategia de Lisboa*⁷⁰⁶, adoptada en 2002, que adoptó un nuevo objetivo estratégico para la Unión Europea: hacer de Europa la economía más próspera, dinámica y competitiva del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

Pese a las indudables concomitancias que la *gobernanza ambiental* tiene con los postulados de la *justicia medioambiental*, en cambio es llamativo que la idea de la justicia medioambiental, en el sentido que está siendo tratado en esta tesis, apenas haya tenido incidencia en la esfera de las actuaciones de la Unión Europea.

3. En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Unión tendrá en cuenta:

- los datos científicos y técnicos disponibles,
- las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión,
- las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción,
- el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

4. En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Unión podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas.

El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.”

⁷⁰³ DURANT, Robert. *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices, and Opportunities*. Cambridge (Mass): The MIT Press, 2004. pp. 29-35.

⁷⁰⁴ KETTL, Donald F. *Environmental Governance: A Report on the Next Generation of Environmental Policy*. Washington DC: Brookings, 2002. pp. 6 y 8.

⁷⁰⁵ GILJUM, Stefan et. al. "Environmental governance in the European Union: strategies and instruments for absolute decoupling", en: *Int. J. Sustainable Development*, Vol. 8, Nos. 1/2, pp. 31-46.

⁷⁰⁶ EUROPEAN COMMISSION. 'The Lisbon strategy—making changes happen', Communication from the Commission to the Spring European Council in Barcelona, No. COM (2002) 14 final.

No obstante, en un proceso de búsqueda como el que se está llevando a cabo en el presente capítulo, resultará conveniente mencionar algunos aspectos que, a nuestro juicio, manifiestan una conclusión que se avanza desde este instante: que, en la esfera de las políticas europeas de protección medioambiental, existe una sensibilización creciente en aspectos concomitantes con la justicia medioambiental y que, por ello, la incorporación de la misma dentro de la política europea sobre medio ambiente resulta, no sólo oportuna, sino además, necesaria⁷⁰⁷.

Efectivamente, es innegable que la política medioambiental de la Unión Europea ha sabido, desde un primer momento, formular el nexo existente entre la protección del medio ambiente y la salud de los ciudadanos europeos y, específicamente, reconoce la existencia de colectivos que muestran una especial vulnerabilidad en este ámbito. De hecho, en opinión del Parlamento Europeo, debe ser ésta una de las prioridades del séptimo programa medioambiental:

“habida cuenta de las importantes repercusiones que unas condiciones medioambientales deficientes tienen sobre la salud, así como los elevados costes que esto implica, el VII PMA debería, en particular retomar el objetivo del VI PMA de que, para 2020, las sustancias químicas solo se produzcan y utilicen de forma que no desencadenen efectos negativos considerables sobre la salud y el medio ambiente (...) e incluir medidas para proteger la salud infantil frente a la contaminación ambiental, tomando como referencia la Declaración de Parma sobre el Medio Ambiente y la Salud de la OMS Europa, de marzo de 2010”⁷⁰⁸

Y añade que:

“considera que es preciso un enfoque global del medio ambiente y la salud, que sitúe el principio de precaución y la prevención de riesgos en un lugar central y

⁷⁰⁷ Un aspecto importante del derecho europeo en relación con temas de justicia medioambiental es el correspondiente al control medioambiental y evaluación de impacto medioambiental de ciertos proyectos y actividades. No obstante, se ha considerado preferible tratar estos aspectos en el epígrafe siguiente, dentro del análisis correspondiente al ordenamiento interno, ya que las respectivas directivas europeas sobre la materia han sido objeto de transposición mediante normas de derecho interno.

⁷⁰⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 2012. DOUE C 258 E/115, de 7/9/2013. Num. 44.

*que tome en especial consideración a los colectivos vulnerables, como embriones, niños y jóvenes”*⁷⁰⁹

Así, el 11 de junio de 2003 se adoptó la estrategia europea de medio ambiente y salud (iniciativa SCALE: *Science, Children, Awareness, Legal instrument, Evaluation*)⁷¹⁰ cuya finalidad es integrar la información sobre el estado del medio ambiente y la salud de las personas, a fin de incrementar la comprensión de las relaciones entre el medio ambiente y la salud, y disponer de la información necesaria para desarrollar una política comunitaria integrada. La estrategia se prevé una aplicación progresiva y por ciclos⁷¹¹. El primer ciclo (2004-2010) se centra en la relación entre los factores medioambientales y enfermedades respiratorias, el asma, las alergias infantiles, problemas de desarrollo neurológico, cánceres infantiles y efectos de los alteradores del sistema endocrino.

El séptimo programa marco de investigación de la UE⁷¹² establece la salud como primer ámbito prioritario de los programa a financiar dentro de dicho programa marco. proyecto europeo HEALS (*Health and Environment-wide Associations based on Large population Surveys*), cuya meta es desarrollar el llamado "exposoma", una herramienta para identificar, caracterizar y cuantificar las exposiciones exógenas y endógenas a contaminantes, identificando los factores de riesgo modificables que predisponen a padecer algunas enfermedades relacionadas con la calidad del entorno ambiental a lo largo de la vida de una persona, intentando descifrar el mapa de exposiciones totales a compuestos tóxicos y factores de estrés ambiental (de índole social, económica, nutricional...) de cada persona a lo largo de toda su vida; el proyecto se desarrolla por la Université Pierre et Marie Curie y cuenta con colaboración española a través del

⁷⁰⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 2012. DOUE C 258 E/115, de 7/9/2013. Num. 47.

⁷¹⁰ COM (2003) 338 final (no publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea). Puede consultarse en línea en <<http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/128133_es.htm>>. Última consulta: 12 de febrero de 2014.

⁷¹¹ Véase también la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Plan de acción europeo de medio ambiente y salud (2004-2010)» [COM (2004) 416 final- no publicada en el Diario Oficial].

⁷¹² Decisión 2006/1982/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007 a 2013). DOUE L 412/1, de 30/12/2006.

Consejo Superior de investigaciones Científicas (CSIC) y de la Universidad Rovira i Virgili (URV), entre otras⁷¹³.

Puede citarse igualmente el Reglamento (CE) nº 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes y por el que se modifican las Directivas 91/689/CEE y 96/61/CE del Consejo⁷¹⁴. El Registro contiene información sobre las emisiones de contaminantes al aire, al agua y al suelo, así como las transferencias, fuera del emplazamiento, de contaminantes en aguas residuales y los residuos, incluyendo 91 contaminantes (según relación contenida en anexo del reglamento), en el que aparecen, entre otros, los gases de efecto invernadero, los metales pesados, los pesticidas o las sustancias orgánicas cloradas⁷¹⁵.

Estos ejemplos, sin ánimo exhaustivo, ilustran una clara sensibilidad de las instituciones europeas hacia los problemas que están en la raíz de las injusticias medioambientales, aunque hay que insistir en que la arquitectura conceptual de la misma no ha hecho acto de presencia en las políticas comunitarias⁷¹⁶. No obstante, lo realmente importante al analizar el ordenamiento europeo en relación con la justicia medioambiental es detenerse en un aspecto que sí que ha tenido desarrollo europeo, y es el relativo a los derechos de participación, información y acceso a la justicia en materia medioambiental, que constituye, como se ha repetido a lo largo de esta tesis, uno de los pilares de la justicia medioambiental (el pilar *formal* o *adjetivo*).

⁷¹³ Se puede consultar el sitio web del programa en: <<<http://www.heals-eu.eu/>>>.

⁷¹⁴ DOUE L 33/1, de 4/2/2006.

⁷¹⁵ Téngase en cuenta, además, el Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos.

⁷¹⁶ Recuérdese que, como se ha estudiado en el capítulo tercero, en algunos Estados miembros ya ha hecho su aparición: Reino Unido y algunos países de la Europa oriental disponen ya de programas públicos de justicia medioambiental.

b) El principio de acceso en el ámbito de la Unión Europea.

La Conferencia de Naciones Unidas de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) y conocida como *Segunda Cumbre de la Tierra*, finalizó con la adopción de tres documentos: la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conocida como *Declaración de Río*), el Programa 21 (también llamada *Agenda 21*) y la Declaración de principios relativos a los bosques.

La Declaración de Río es un instrumento jurídico del llamado *soft law*, normas o declaraciones carentes de carácter vinculante y muy frecuentes en el ámbito del derecho internacional; no obstante, su importancia ha sido alta y su *efecto didáctico* ha cristalizado en normas jurídicas destinadas a dar eficacia vinculante a algunos de los principios contenidos en la Declaración. Tal es el caso del llamado principio de Acceso, contenido en el décimo principio de la Declaración de Río⁷¹⁷, que introduce en la esfera de los compromisos internacionales los postulados de información y participación medioambiental y el derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Como explica Acuña, para entender el principio 10 de Río hay que considerar la confluencia de tres factores: la toma de conciencia internacional de los riesgos ambientales, la apertura de nuevos espacios de participación de la sociedad civil y, desde finales de los años ochenta, los procesos de restauración democrática producidos en países que habían experimentado en las décadas anteriores procesos de desregulación⁷¹⁸. La intersección de las demandas de participación de la sociedad civil con la sensibilización medioambiental de la comunidad internacional condujeron a la formulación del principio de acceso, que va a tener en el ámbito geográfico europeo su

⁷¹⁷El principio 10 dice: “*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*”

⁷¹⁸ ACUÑA, Guillermo. “Acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en materia medioambiental: el principio 10 de Río”, en: CEPAL/PNUMA, *Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales*. 2002. pp. 113-114.

concreción jurídica más importante hasta la fecha⁷¹⁹: en el marco de la UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) y en el curso de la Cuarta Conferencia Ministerial del proceso “Un Medioambiente para Europa” se adoptó el 25 de junio de 1998 en la ciudad danesa de Aarhus la **Convención sobre Acceso a la Información, Participación en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Materia Medioambiental**, conocida como el *Convenio de Aarhus*.

La Convención entró en vigor el día 30 de octubre de 2001, tras la obtención de la ratificación de 16 de las Partes Signatarias. El Convenio ha sido ratificado por 41 Estados y por la propia Unión Europea, de manera que el contenido del Tratado se integra, como derecho propio, en el ámbito del derecho de la Unión. España ratificó el convenio el 29 de diciembre de 2004, y su entrada en vigor se produjo el 25 de marzo de 2005⁷²⁰.

Tras su entrada en vigor, se han celebrado cuatro reuniones de las partes firmantes. La primera, celebrada en Lucca en octubre de 2002, supuso la adopción de importantes decisiones en materia de acceso a la justicia medioambiental y se aprobó la llamada *Declaración de Lucca*, que supuso el reconocimiento de la vinculación entre los derechos humanos y el medioambiente y la adopción del objetivo de democracia medioambiental.

La segunda reunión se celebró en Almaty (Kazajastán) en mayo de 2005; la tercera reunión tuvo lugar en Riga en junio de 2008; y la cuarta se celebró en Ginebra en febrero de 2011. Además, en febrero de 2003 se celebró una reunión extraordinaria en Kiev, que concluyó con la adopción de un Protocolo sobre emisiones contaminantes y registros de transferencias, suscrito por 36 Estados europeos.

⁷¹⁹ Javier Gonzaga ha destacado que un importante antecedente del Convenio de Aarhus puede hallarse en el Convenio número 169 de la OIT, en vigor desde el año 1979, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; este convenio garantiza la consulta, participación y derecho a decidir de estas comunidades sobre sus propias prioridades de desarrollo. Ver: GONZAGA, Javier. *El derecho de acceso a la justicia ambiental y sus mecanismos de aplicación en Colombia* (tesis doctoral). Alicante: Universitat d'Alacant, 2011. p. 148.

⁷²⁰ Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. BOE del 6 de febrero de 2005.

Se ha destacado que aunque el Convenio nace con ámbito de aplicación regional (europea) su vocación es global, ya que constituye una implementación de la idea de democracia ambiental que toma por fundamento el décimo principio de la Declaración de Río⁷²¹ y el primer principio de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano⁷²² (reconocimiento de la vinculación del medio ambiente con los derechos humanos), expresamente citados en el Preámbulo del Convenio de Aarhus, junto a la Resolución 45/1994 de la Asamblea General de Naciones Unidas (sobre la necesidad de garantizar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas) y la Carta Europea sobre el medio Ambiente y la Salud de 1989.

La Convención se estructura en un Preámbulo, 22 artículos y dos anexos. Los tres primeros artículos recogen las disposiciones generales. Los artículos 4 y 5 recogen el derecho a la información en materia medioambiental. Los artículos 6 a 8 recogen el principio de participación pública. El artículo 9 recoge el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Los artículos 10 a 22 se refieren a cuestiones organizativas y disposiciones finales. El anexo I recoge el listado de actividades sujetas al principio de participación, y el anexo II el procedimiento arbitral.

Analizando concretamente la parte sustantiva del convenio podrá formularse una valoración sobre la posibilidad de que el Convenio de Aarhus sirva para fundar una conexión con la cuestión de la Justicia Medioambiental, en los términos en que ésta es formulada en la presente tesis.

⁷²¹ Téngase en cuenta que desde Naciones Unidas, con base al principio 10 de Río, se ha fomentado la adopción de iniciativas legislativas nacionales con el fin de implantar el principio de acceso en el ámbito del derecho interno de cada Estado. Véase el documento “Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales”, que ha sido adoptado por el Consejo de UNEP en la Decisión SS.XI/5, parte A de fecha 26 de febrero 2010. El citado documento, en castellano, está disponible en internet en: <<<http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/Directrices%20para%20la%20elaboracion%20de%20legislacion%20nacional%20sobre%20el%20acceso.pdf>>>. Última consulta el 14 de febrero de 2014.

⁷²² Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972. Primer principio: “*El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente 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 ambiente para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.*”

El Convenio, en su regulación sustantiva, se construye sobre tres pilares: información, participación y acceso a la Justicia.

i. La información.

La importancia de la información medioambiental ha sido suficientemente destacada por la doctrina como mecanismo de participación democrática y de aseguramiento de la garantía del ejercicio de los derechos⁷²³. Como señalan Moreno y Alonso, el acceso a la información medioambiental desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad, constituyendo un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos⁷²⁴.

Se ha destacado que así como la *información* ha sido objeto de numerosos estudios como derecho de los ciudadanos dentro de la esfera de la actuación de las administraciones públicas, en cambio la información entendida como *función pública* apenas ha sido objeto de atención doctrinal. Como explica Cubero Marcos, dentro del cuadro general de las potestades administrativas la información se singulariza porque no es una competencia o una política dirigida al logro de unas finalidades determinadas, sino una función pública que constituye una obligación de las Administraciones públicas en una democracia: Si en los inicios de la democracia actuar esta función pública presentaba ciertas complejidades, hoy en día la cultura es una exigencia del Estado de Derecho, pues sin información no hay posibilidad de desarrollo cultural general, y por ello realiza una función de excluir el elitismo en el conocimiento de la realidad y permite el desarrollo de una opinión pública libre. Esta función informativa tiene un desarrollo especial en materia ambiental a partir especialmente de la aprobación del Convenio de Aarhus, que produce una afirmación de esta obligación de información

⁷²³ MAGARIÑOS, Antonio (director-coordinador). *Derecho al conocimiento y acceso a la información en las políticas de medio ambiente*. Madrid: INAP, 2005. GARRIDO CUENCA, Nuria. "La participación de los ciudadanos y usuarios en los órganos colegiados del agua", en *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*. Pamplona: Thomson- Civitas, 2008.

⁷²⁴ MORENO MOLINA, Jose Antonio, y ALONSO GARCÍA, M^a Consuelo. "Técnicas jurídico-administrativas de protección ambiental", en ORTEGA ALVAREZ, Luis y ALONSO GARCÍA, M^a Consuelo. *Tratado de Derecho Ambiental*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012. p. 224.

de los poderes públicos, presentada como una obligación pública que no es solamente ni requiere que la ciudadanía ejerza su derecho a la información para que la obligación pública exista, sino que esta obligación de informar de los poderes públicos se deriva directamente del ordenamiento jurídico sin necesidad de que la ciudadanía pida su cumplimiento para que la misma tenga que llevarse a cabo⁷²⁵.

Siguiendo estas ideas, el artículo 4 del Convenio formula como principio general la obligación de que “*las autoridades públicas*⁷²⁶ *pongan a disposición del público, en el marco de su legislación nacional, las informaciones sobre el medio ambiente que les soliciten, en particular, si se hace tal petición y (...) copias de los documentos en que las informaciones se encuentren efectivamente consignadas, independientemente de que estos documentos incluyan o no otras informaciones:*

a) Sin que el público tenga que invocar un interés particular;

b) En la forma solicitada, a menos que: i) sea razonable para la autoridad pública comunicar las informaciones de que se trate en otra forma, en cuyo caso deberán indicarse las razones de esta opción; o ii) la información ya esté disponible públicamente de otra forma”

Además, establece el propio precepto las causas tasadas de denegación de estas solicitudes así como la obligación de notificar tales denegaciones por escrito.

El artículo 5 del convenio supone el complemento necesario del anterior, estableciendo la obligación de las autoridades públicas de proceder a la recogida de la información medioambiental (de otro modo, difícilmente puede cumplir su obligación de informar) y, entre las múltiples disposiciones recogidas, vamos a destacar las siguientes:

⁷²⁵ CUBERO MARCOS, Jose I. et al. *Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Donostia: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2009. pp. 11-13.

⁷²⁶ A efectos del convenio, el artículo 1 incluye como autoridad pública a) La administración pública a nivel nacional o regional o a cualquier otro nivel; b) Las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del derecho interno, funciones administrativas públicas. Y excluye a los órganos o instituciones que actúan en ejercicio de poderes judiciales o legislativos.

- Cada Parte procurará que las autoridades públicas posean y tengan al día las informaciones sobre el medio ambiente que sean útiles para el desempeño de sus funciones (apartado 1,a)
- Cada Parte publicará y difundirá a intervalos regulares no superiores a tres o cuatro años un informe nacional sobre el estado del medio ambiente, en el que figurará información sobre la calidad del medio ambiente y sobre las presiones a que el mismo se encuentra sometido (apartado 4)
- Cada Parte alentará a los explotadores cuyas actividades tengan un impacto importante sobre el medio ambiente a informar periódicamente al público del impacto sobre el medio ambiente de sus actividades y de sus productos, en su caso (apartado 6)
- Cada Parte hará públicos los hechos y los análisis de hechos que considere pertinentes e importantes para elaborar las propuestas relativas a las medidas esenciales que hayan de adoptarse en materia de medio ambiente (apartado 7,a)
- Cada Parte adoptará medidas para establecer progresivamente, habida cuenta en su caso de los procedimientos internacionales, un sistema coherente de alcance nacional, consistente en inventariar o registrar los datos relativos a la contaminación en una base de datos informatizada, estructurada y accesible al público, tras recoger esos datos por medio de modelos de declaración normalizados. Este sistema podrá contemplar las aportaciones, descargas y transferencias en los diferentes medios y en los lugares de tratamiento y de eliminación, in situ o en otro emplazamiento, de una serie determinada de sustancias y de productos resultantes de una serie determinada de actividades, en particular el agua, la energía y los recursos utilizados para esas actividades. (apartado 9)

ii. La participación:

El artículo 6 dispone como principio básico que *“cuando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente”* (apartado 2), fijándose que *“para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se establecerán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar”* (apartado 3), haciéndose extensivo el principio participativo tanto al proceso de elaboración de planes y programas medioambientales (artículo 7) como al de elaboración de instrumentos normativos o disposiciones reglamentarias (artículo 8).

iii. El acceso a la justicia:

Dedica a este apartado el convenio un único precepto, el artículo 9, con un marcado carácter procesal referido a la posibilidad de ejercicio de acciones procesales, y que se enuncia como el derecho de *“toda persona que estime que su solicitud de información en aplicación del artículo 4 no ha sido atendida, ha sido rechazada ilícitamente, en todo o en parte, no ha obtenido una respuesta suficiente, o que, por lo demás, la misma no ha recibido el tratamiento previsto en las disposiciones de dicho artículo, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley”* (apartado 1)

Frente a este carácter procesal, el apartado segundo aporta un segundo supuesto de acceso a la justicia en materia medioambiental fundado en daño o lesión, pero como se verá sufre la limitación esencial de que la calificación de daño o lesión medioambiental se hace exclusivamente sobre la base del derecho interno, no ofreciendo una doctrina Aarhus común de lesión:

“Dos. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, porque los miembros del público interesado:

a) *Que tengan un interés suficiente o, en su caso,*

b) *Que invoquen la lesión de un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición, podrán interponer recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 y, si el derecho interno lo prevé y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 infra, de otras disposiciones pertinentes del presente Convenio. Lo que constituye interés suficiente y lesión de un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del presente Convenio. A tal efecto, el interés de toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el apartado 5 del artículo 2 se considerará suficiente en el sentido de la letra a) supra. Se considera igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían ser lesionados en el sentido de la letra b) supra. Las disposiciones del presente apartado 2 no excluyen la posibilidad de presentar un recurso preliminar ante una autoridad administrativa ni eximen de la obligación de agotar las vías de recurso administrativo antes de entablar un procedimiento judicial cuando el derecho interno imponga tal obligación.”*

El Convenio de Aarhus fue firmado por la Comunidad Europea con base en el artículo 175 del Tratado Constitutivo⁷²⁷ y fue ratificado el 11 de febrero de 2005 mediante Decisión del Consejo 2005/370/CE, de 17 de febrero de 2005⁷²⁸; tanto a la firma como a la ratificación, la Comunidad formuló reservas a la aplicación del artículo 9 relativas a los procedimientos administrativos y judiciales para impugnar acciones y

⁷²⁷ Artículo 175 TC “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.”

⁷²⁸ DOUE L 124/1, de 17.5.2005.

omisiones de personas privadas y de autoridades públicas cuando se produce un incumplimiento de la legislación ambiental y a la aplicación del artículo 9 en cuanto a la definición de autoridad pública establecida por la Directiva 2003/4/CE²¹.

Por efecto de la ratificación la legislación comunitaria tuvo que adaptarse a las disposiciones del convenio, por lo que se aprobó el Reglamento 1367/2006, de 6 de septiembre, relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental, cuya entrada en vigor se produjo el 28 de septiembre de 2006 y prescribió que las instituciones comunitarias tuviesen adaptados sus procedimientos internos y prácticas a las disposiciones del Reglamento antes del 28 de septiembre de 2007.

En la aplicación europea del convenio, las instituciones adoptaron el llamado "paquete de Aarhus", conformado por la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, y la Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE. Existe, además, una propuesta de directiva elaborada por la Comisión sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente que aún no ha sido aprobada.

c) La transposición del Convenio de Aarhus en el derecho español.

La transposición del derecho de Aarhus al ordenamiento español se ha efectuado mediante Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio

ambiente⁷²⁹, que entró en vigor el 20 de julio de 2006⁷³⁰ e incorpora a nuestro ordenamiento las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

La Ley constituye el instrumento de introducción en el derecho interno del Convenio de Aarhus y de las directivas europeas, y así lo expresa el preámbulo, cuando concreta la finalidad de la ley en “*definir un marco jurídico que a la vez responda a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio y lleve a cabo la transposición de dichas Directivas al ordenamiento interno*”. Por ello, la misma estructura de la ley refleja la arquitectura de Aarhus: en el título primero se contienen las disposiciones generales y en los tres restantes títulos se abordan, respectivamente, los tres pilares del convenio: información, participación y acceso a la justicia.

Sin ánimo de hacer un análisis exhaustivo del texto de la ley, conviene de entrada destacar que la norma ofrece un concepto amplio de la materia que constituye objeto de la misma (la “*información ambiental*”) que comprende⁷³¹ toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse el estado de los elementos del medio ambiente (el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos); los factores que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente (tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente); las medidas (políticas, normas, planes, programas, acuerdos,...) incluidas las medidas administrativas, que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados, así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos; los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental; los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones medioambientales; y el

⁷²⁹ BOE num. 171, de 19 de julio de 2006.

⁷³⁰ Sin embargo, las disposiciones del Título IV, relativas al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales, y la disposición adicional primera, relativa a la tasa por suministro de información ambiental para la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, no entraron en vigor hasta el 19 de octubre de 2006.

⁷³¹ Artículo 2.3 de la Ley 27/2006.

estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente.

El acceso a esta información ambiental se constituye tanto en un derecho de cualquier persona (“*todos*” es la expresión que usa el artículo tercero) como en obligación de las administraciones públicas (expresada en el artículo quinto), y comprende el derecho a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede; a ser informados de los derechos que le otorga la ley y a ser asesorados para su correcto ejercicio; a ser asistidos en su búsqueda de información; a recibir la información que soliciten en el plazo máximo de un mes (salvo en casos de gran volumen o complejidad, que el plazo es de dos meses); a recibir la información ambiental solicitada en la forma o formato elegidos; a conocer los motivos por los cuales no se les facilita la información, total o parcialmente, y también aquellos por los cuales no se les facilita dicha información en la forma o formato solicitados; y a conocer el listado de las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada⁷³².

En cuanto al derecho de participación pública, dispone la norma que las Administraciones Públicas, al establecer o tramitar los procedimientos que resulten de aplicación, velarán porque se informe al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados (incluidos los electrónicos) sobre cualesquiera propuestas de planes, programas o disposiciones de carácter general, y porque la información pertinente sobre dichas propuestas sea inteligible y se ponga a disposición del público (incluida la relativa al derecho a la participación en los procesos decisorios). Y para garantizar que dicha participación no es puramente testimonial, los órganos responsables se asegurarán, además, de que al adoptar esas decisiones sean debidamente tenidos en cuenta los

⁷³² Artículos 3º, 5º, 10º y 11º Ley 27/2006.

resultados de la participación y que una vez examinadas las observaciones y opiniones expresadas por éstos, se informe al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información relativa al proceso de participación ciudadana⁷³³. Por otro lado, los artículos 17 y 18 concretan los planes, programas, normas y actuaciones que están sometidos a esta regulación del derecho de participación, destacando de nuevo la gran amplitud con que se contempla este derecho, pudiendo inferirse una percepción generosa de la materia medioambiental, muy cercana al moderno paradigma que lo equipara a calidad de vida⁷³⁴.

En cuanto al acceso a la justicia ambiental, regulado en el título cuarto de la ley, se establece en los artículos 20 y 21 un sistema de reclamaciones y recursos basado en una legitimación genérica (*“el público que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública -o a sujetos privados que ejerzan funciones públicas- ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley en materia de información y participación pública”*) y, en los artículos 22 y 23, se regula la acción popular respecto a *“los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 (que) podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-*

⁷³³ Artículo 16º Ley 27/2006.

⁷³⁴ Las materias enumeradas en el artículo 17 (referido a planes y programas) son: Residuos. Pilas y acumuladores. Nitratos. Envases y residuos de envases. Calidad del aire. Aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica. En cuanto a las materias enumeradas en el artículo 18 (referido a actividad normativa) son: Protección de las aguas. Protección contra el ruido. Protección de los suelos. Contaminación atmosférica. Ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos. Conservación de la naturaleza, diversidad biológica. Montes y aprovechamientos forestales. Gestión de los residuos. Productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas. Biotecnología. Otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente. Evaluación de impacto medioambiental. Acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica

Administrativa". No obstante, frente al sistema de recursos y reclamaciones, en la acción popular se establece un sistema de legitimación restringida a personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular; se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y ejerzan de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos; y que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación administrativa⁷³⁵.

Sanchis Moreno ha valorado la ley estatal en clave de implementación de las directivas comunitarias⁷³⁶, y entiende que dos son los aspectos en donde la legislación española muestra sus deficiencias:

- a) Por una parte, la onerosidad económica y temporal de los procedimientos, ya que el artículo 6 de la directiva en conexión con el artículo 9.4 del Convenio de Aarhus establecen que los procedimientos de acceso a la justicia "serán rápidos y gratuitos o poco costosos", mientras que en la realidad española los procesos jurisdiccionales conllevan excesivo tiempo, dando cuenta de que este obstáculo en el ejercicio efectivo del derecho de acceso no está contemplado ni solucionado; por otro lado, la Ley 27/2006 tampoco aborda disposiciones específicas para limitar la onerosidad excesiva de los procedimientos, por lo que se habrá de estar a lo ya regulado por la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Acceso Gratuito a la Justicia.
- b) En cuanto a las situaciones de falta de respuesta administrativa a las solicitudes, que en caso de producirse dará lugar necesariamente a un silencio administrativo positivo, lo cierto es que la Ley 27/2006 ha preferido pasar de puntillas sobre el tema y no lo regula expresamente ni con claridad

⁷³⁵ Artículo 23 Ley 27/2006.

⁷³⁶ SANCHIS MORENO, Fé. "Reflexiones Sobre Los Posibles Beneficios De Una Directiva Comunitaria Relativa Al Acceso A La Justicia En Materia Ambiental". En: Ecologistas En Acción, *La aplicación del Convenio de Aarhus en la UE y en España*. Diciembre de 2007. Disponible online en: <<http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf_Aarhus_booklet_ES.pdf>>. Última consulta: 18 de febrero de 2014.

por lo que será de aplicación la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pudiendo además subsistir problemas interpretativos en los casos en que, por ejemplo, las solicitudes de información se dirijan a alguna autoridad no específicamente ambiental, o se producen en el ámbito local.

Igualmente crítico se muestra Alexandre Peñalver⁷³⁷, para quien la Ley no se adecua a Aarhus porque regula de forma incorrecta los supuestos de acceso a la justicia de los artículos 9.2 y 9.3, ya que el medio empleado, regulado en los artículos 22 y 23, consiste en «una especie de acción popular» de determinadas personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan determinados requisitos (fines estatutarios de protección del medio ambiente, antigüedad mínima de dos años, ejercicio activo de sus funciones y que su ámbito territorial resulte afectado por la actuación u omisión administrativa) contra actos u omisiones de autoridades públicas que vulneren normas ambientales sobre las materias que se mencionan en el artículo 18.1.

El condicionamiento previsto por la Ley para el ejercicio de la acción, en opinión de este autor, queda así lejos de incorporar el artículo 9.3 de Aarhus, por cuatro razones: (1) la legitimación prevista por el artículo 9.3 de Aarhus corresponde al público, mientras la de las ONG ambientales corresponde al público interesado (por ostentar un derecho o un interés) la cual está prevista en el recurso del artículo 9.2 contra la actuación o inactividad administrativa; (2) no es posible ejercitar la acción contra acciones u omisiones de particulares, sino sólo de autoridades públicas; (3) no se aportan pretensiones (*remedies*) suficientes y efectivas, como exige el artículo 9.4 de Aarhus, porque se hace una remisión a los recursos previstos en la LJCA, con todas sus limitaciones frente a la inactividad administrativa en materia ambiental; (4) no se establecen suficientes «*mecanismos encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia*».

⁷³⁷ PEÑALVER, Alexandre, “Nuevos instrumentos para la aplicación de la legislación ambiental ante la inactividad administrativa - de las acciones ciudadanas (citizen suits) al Convenio de Aarhus”, en: *Revista de Administración Pública*, número 172. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. p. 480.

Estas observaciones nos permiten enfocar el convenio de Aarhus y su normativa de implementación en clave de justicia medioambiental. Como ya se ha dicho, el propósito de este paquete normativo se limita a las dimensiones procedimentales del ejercicio de los derechos medioambientales, lo que constituye, sin duda, un presupuesto necesario para poder hacer valer pretensiones de equidad medioambiental. Las normas Aarhus siguen, así, la secuencia lógica de cualquier programa dirigido a fortalecer posiciones procesales en situaciones en las cuales los contendientes no disponen de una igualdad de armas: posibilitar el suministro de la información necesaria, garantizar la participación en los procesos decisorios y dotar de un derecho de acción ejercitable ante las instancias públicas competentes.

Desde este punto de vista, y con las reservas hechas por Sanchis Moreno y Peñalver, especialmente en cuanto a las restricciones relativas al ejercicio de la acción popular (y, por ello, a la ausencia de una verdadera acción popular en materia medioambiental, que sigue en gran medida anclado, desde este punto de vista, en la legitimación de los particulares por interés, propia de nuestro derecho administrativa), el juicio que merece Aarhus es claramente positivo, y permite afirmar sin ambages que la dimensión procedimental o adjetiva de la justicia medioambiental tiene una amplia acogida en el ordenamiento español.

Hay, en este sentido, una clara identidad entre las disposiciones del “*derecho Aarhus*” y las consideraciones procedimentales de la justicia medioambiental emanadas en los Estados Unidos a partir de la Orden Ejecutiva número 12.898 de 1994. La justicia medioambiental, en su formulación más común, descansa sobre un pilar sustantivo, el trato justo (*fair treatment*), y sobre otro pilar adjetivo o formal, la participación significativa (*meaningful involvement*), articulándose este segundo pilar además en la exigencia de seguir el procedimiento reglado (*due process*). Las exigencias formales de la justicia medioambiental han sido concretadas por la EPA, en el ámbito estadounidense, en cuatro puntos: (1) que los residentes y las comunidades potencialmente afectadas por decisiones públicas que puedan afectar a su salud o ambiente tengan las adecuadas oportunidades de participar en tales procesos decisorios; (2) que la contribución derivada de la participación pública tenga capacidad de influir

en la decisión; (3) que los intereses de todos los participantes implicados sean tomados en consideración en el proceso decisorio; y (4) que el responsable de la decisión promueva y facilite los mecanismos de participación de los interesados⁷³⁸.

Las coincidencias entre las prescripciones participativas, informativas y procedimentales del convenio de Aarhus y el *meaningful involvement* de la justicia medioambiental son evidentes. No puede concluirse de otra manera: la arquitectura Aarhus ha introducido en el ámbito europeo toda la dogmática procedimental de la justicia medioambiental tal y como ha sido formulada en documentos oficiales y estudios doctrinales en los Estados Unidos; tanto en el ámbito europeo como en el estadounidense se observan idénticos problemas de legitimación y de restricción del derecho de acción (en el caso estadounidense, muy centrados en la condición de interesado), mas existe, en ambos ámbitos, la convicción de que a través de los derechos de información, participación y acción es posible tutelar las agresiones medioambientales susceptibles de influir negativamente en la salud de las personas y, sin duda, a través de estos derechos es posible articular la acción colectiva que aglutine los intereses convergentes de defensa medioambiental.

Las disposiciones del tratado de Aarhus, aunque en algún caso el Tribunal de Justicia les ha negado eficacia directa (caso del artículo 9.3⁷³⁹), han pasado a formar parte del derecho europeo mediante su incorporación al derecho derivado y estas directivas han sido transpuestas al derecho interno mediante la Ley 27/2006, de manera que las personas, grupos y colectivos afectados por una decisión medioambiental van a disponer de los derechos de información, participación significativa (en el sentido de que sus alegaciones sean tenidas en cuenta: ya sea para aceptarlas, ya sea para desplegar actividad probatoria o razonamientos jurídicos tendentes a desvirtuarlas) y ejercicio de acciones en vía administrativa o jurisdiccional.

⁷³⁸ EPA-NEJAC. *Meaningful Involvement and Fair Treatment by Tribal Environmental Regulatory Programs. A Report of the National Environmental Justice Advisory Council*. Noviembre 2004. Disponible en internet en: <<<http://www.epa.gov/compliance/ej/resources/publications/nejac/ips-final-report.pdf>>>. Consultado el 13 de febrero de 2014.

⁷³⁹ Sentencia de 8 de marzo de 2011, asunto C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK c. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*

5.- LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL ESPAÑOLA.

El auge del medioambientalismo producido en las últimas décadas es evidente que ha tenido también su repercusión en el ámbito jurídico. El hecho de tratarse, además, de un sector del ordenamiento en el que la intervención pública es especialmente intensa, supone que a la natural profusión normativa de lo medioambiental se une el carácter de “legislación motorizada” que caracteriza al derecho administrativo⁷⁴⁰. En consecuencia, cuando se va a abordar una búsqueda de la justicia medioambiental en el ordenamiento español (descartado ya el nivel constitucional), un razonable punto de partida puede ser centrarse en lo que comúnmente se identifica como derecho ambiental, es decir, aquellas normas y principios del ordenamiento cuya finalidad esta vinculada al medio ambiente; no obstante, la profusión normativa que encontramos hace difícil un examen sistemático. Martín Rebollo lo ha descrito gráficamente al afirmar que hoy en día no es la memoria lo relevante, sino el conocer dónde encontrar la norma, el saber buscar el precepto concreto aplicable⁷⁴¹.

Si se acude a un tratado de derecho ambiental español se comprueba fácilmente la afirmación anterior. Se va a utilizar ahora, como ejemplo, el Tratado de Derecho Ambiental de Ortega Álvarez y Alonso García⁷⁴²; la propuesta de sistematización del ordenamiento ambiental español traza una distinción básica entre instrumentos horizontales y protección sectorial del medio ambiente. Dentro de los instrumentos horizontales, estos autores incluyen la ordenación del medio ambiente europea, las técnicas jurídico administrativas de protección ambiental (incluyendo las técnicas de tutela y las técnicas de mercado), la evaluación ambiental, el derecho penal medioambiental, el derecho de daños medioambientales, los instrumentos fiscales y las técnicas de colaboración privada. En cuanto a la protección sectorial medioambiental el referido tratado aborda las aguas continentales, la fauna y la flora silvestre, los espacios

⁷⁴⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid: Civitas, 1999.

⁷⁴¹ MARTÍN REBOLLO, Luis. *Leyes Administrativas*. Madrid: Aranzadi, 2013.

⁷⁴² ORTEGA ALVAREZ, Luis y ALONSO GARCÍA, M^a Consuelo. *Tratado de Derecho Ambiental*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012.

naturales protegidos, la protección de los bosques, las costas, la contaminación acústica, los residuos, las energías renovables, así como unos estudios específicos de las relaciones del medio ambiente con el turismo y con el urbanismo.

El esfuerzo omnicomoprensivo del referido tratado es meritorio, pero la sistematización propuesta es claramente insatisfactoria. En el apartado de los instrumentos horizontales en unas ocasiones la horizontalidad (tal vez mejor transversalidad) proviene del sujeto público (Unión Europea), en otras de la técnica utilizada, o del sector jurídico al que se adscribe. En cuanto a la acción sectorial, a veces se utiliza el criterio del objeto o realidad sobre el que recae la regulación, en otras es la fuente de la agresión, y en otras es el sector de la actividad administrativa. Todo lo cual pone de manifiesto que, en última instancia, el nexo común es la finalidad normativa, que no es otra que la protección medioambiental en el sentido y extensión que le da a este término el artículo 45 de la Constitución.

Incluso tras haber identificado el ordenamiento medioambiental y trazado sus fronteras, éstas resultan difusas, ya que la transversalidad de las normas medioambientales hace que sea realmente difícil encontrar dimensiones de la vida social en las cuales no sea posible apreciar un impacto medioambiental. Por ello, en la regulación medioambiental coexisten normas de protección específica de ciertos elementos que necesitan una tutela especialmente intensa (bosques, aguas, costas, etc) junto a normas que intentan evaluar la incidencia medioambiental de ciertas actividades que, a priori, serían susceptibles de generar un impacto sobre las condiciones generales de vida de las personas y sobre los ecosistemas naturales. Este segundo grupo normativo, que tiene larga trayectoria histórica en nuestro derecho (arranca en el reglamento de actividades calificadas de 1961 y culmina, actualmente, con la regulación de la evaluación del impacto ambiental y del control ambiental integrado), es en el que se va a centrar el análisis que se aborda en este apartado. Ello es lógico si se piensa en el significado último de la justicia medioambiental: una reivindicación de que, a la hora de adoptarse decisiones sobre actividades o instalaciones con potencial impacto en el medio ambiente, se tenga en cuenta la distribución de estos impactos entre los distintos grupos sociales o colectivos que integran una sociedad. Y estas reivindicaciones, si han

tenido plasmación jurídica, razonablemente habrá que encontrarla en las normas reguladoras de la valoración de impactos medioambientales en los procedimientos de autorización de actividades e instalaciones.

Y aun así, buscar la justicia medioambiental dentro del referido subsector es insuficiente, pues está obviando que la justicia medioambiental reivindica no sólo una equitativa *distribución de cargas ambientales*, sino también un equitativo reparto de los beneficios medioambientales, y este segundo aspecto va a resultar imposible encontrarlo en las normas de regulación de actividades e instalaciones; la razón es sencilla: estas normas valoran la inmisión que se deriva de la actividad o instalación sometida a control, pero estas normas no valoran mejoras o beneficios: la instalación de un vertedero va a estar sometida a control medioambiental, pero la creación de un parque o la apertura de un jardín urbano no pasan por tales controles.

En la dimensión positiva o de acceso a los beneficios medioambientales la búsqueda normativa es por ello, si cabe, más difícil. Se trata no ya de actividades de policía, sino que se entra de lleno en la esfera del fomento o del servicio público, en donde no juega con rigor la vinculación positiva al principio de legalidad⁷⁴³, puesto que no se están ejercitando potestades ablatorias. Ello llevaría a una búsqueda inabarcable, ya que las decisiones sobre establecimiento de beneficios medioambientales habría que buscarlas en el nivel reglamentario, e incluso en decisiones acordadas a nivel local en las ordenanzas de cada municipio.

No obstante, es posible encontrar un grupo normativo relevante en esta búsqueda, ya que no puede olvidarse que la justicia medioambiental es el punto de encuentro de las políticas medioambientales con las políticas sociales. Por lo tanto, la pregunta podría ser: ¿es posible encontrar dentro de la legislación social normas que cumplan la función de

⁷⁴³ SANTAMARÍA PASTOR, Juan A. *Fundamentos de Derecho Administrativo, I*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces., 1988. pp. 789- ss. Seguimos, en este punto, la tesis de este autor, según el cual la vinculación a la legalidad es positiva cuando se trata de ejercer potestades que tienen un efecto limitativo sobre la esfera de los derechos del administrado (se puede hacer sólo aquello que la ley permite), mientras que la vinculación es negativa cuando se trata de ejercicio de potestades administrativas de efecto expansivo de la esfera jurídica del destinatario (se puede hacer todo aquello que la ley no prohíbe).

fijación de criterios de reparto de las acciones de mejora medioambiental? Esta reflexión nos sitúa de lleno en el ámbito de la rehabilitación urbana y, específicamente, dentro de una tendencia legislativa que nació a finales de los años ochenta del siglo XX y que aún hoy perdura, la llamada “legislación de barrios”, que también va a ser objeto de análisis en este capítulo.

a) Las técnicas de control medioambiental en el derecho español.

Moreno Molina y Alonso García sistematizan las técnicas de tutela ambiental⁷⁴⁴ atendiendo al *criterio de su contenido* y distinguen entre técnicas de intervención preventiva, instrumentos de fomento, técnicas represivas, planificación ambiental, instrumentos de negociación y medidas económicas. Si se ponen en relación estas técnicas con los contenidos propios de la justicia medioambiental, parece lógico que la indagación normativa que se está realizando en este capítulo se centre en las *técnicas de intervención preventiva*; recuérdese que la Orden Ejecutiva 12.898 de 1994 lo que hace es exigir que la evaluación de los efectos medioambientales sobre colectivos desfavorecidos sean tenidos en cuenta a la hora de elaborar y programar las directrices de actuación pública⁷⁴⁵, lo cual remite a una estrecha analogía con las intervenciones públicas que analizan los efectos medioambientales de programas de actuación pública

⁷⁴⁴ MORENO MOLINA, Jose Antonio, y ALONSO GARCÍA, M^a Consuelo. "Técnicas jurídico-administrativas de protección ambiental", en ORTEGA ALVAREZ, Luis y ALONSO GARCÍA, M^a Consuelo. *Tratado de Derecho Ambiental*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012. p. 197.

⁷⁴⁵ Sección 101 de la Orden Ejecutiva 12.898 de 1994: "(...) *cada agencia federal incorporará el logro de la Justicia Ambiental como parte de su misión, identificando y dirigiendo, cuando sea necesario, los efectos ambientales desproporcionadamente altos y adversos para la salud humana sobre colectivos minoritarios o de bajos ingresos, de sus políticas, programas y actividades en los Estados Unidos y sus territorios y posesiones, el Distrito de Columbia, el Commonwealth de Puerto Rico, y la Comunidad de las Islas Marianas*". Sección 103 de la Orden Ejecutiva 12.898 de 1994: "(...) *La estrategia de justicia ambiental enumerará los programas, políticas, planes, procesos de participación pública, aplicaciones y normativa relacionadas con la salud humana o el medio ambiente que debe ser revisada para, como mínimo: 1) promover la aplicación de toda la salud y las leyes ambientales en las zonas con colectivos minoritarios y población de bajos ingresos; 2) garantizar una mayor participación del público; 3) mejorar la investigación y recopilación de datos relativos a la salud y el medio ambiente de colectivos minoritarios y poblaciones de bajos ingresos, y 4) Identificar los patrones diferenciales de consumo de recursos naturales entre las poblaciones minoritarias y de bajos ingresos.*"

o de proyectos privados y, específicamente, se acerca mucho al terreno de la evaluación del impacto medioambiental.

Siguiendo con la sistematización que ofrecen estos autores, las técnicas *de intervención de carácter preventivo* comprenden básicamente dos instrumentos: la autorización administrativa (que pivota, actualmente, sobre la autorización medioambiental integrada) y la declaración de impacto ambiental. Ello no excusa, sin embargo, de hacer referencias puntuales a otras manifestaciones del principio de intervención administrativa en este ámbito, aunque los dos mencionados instrumentos acaparen la atención principal en este apartado.

b) La autorización ambiental integrada (AMI).

La autorización ambiental es, genéricamente, la técnica que con carácter ordinario sirve para determinar la incidencia sobre las condiciones medioambientales de una determinada actividad, instalación, proyecto,... y permite que el órgano administrativo que ejerce las competencias valore los efectos de tal incidencia, sus repercusiones, la intensidad con que se produce y, en general, las condiciones de la inmisión, lo que conduciría a la autorización de la actividad o instalación proyectada o a su rechazo. El problema es que la propia transversalidad de la materia medioambiental y la amplísima tipología de situaciones hacen imposible una contemplación normativa exhaustiva de todos los supuestos que se puedan plantear. Martín Mateo⁷⁴⁶ apunta, además, dos factores que complican la figura de la autorización administrativa en materia medioambiental: el juego del principio de precaución⁷⁴⁷, recogido en el actual artículo

⁷⁴⁶ MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Trivium, 1991. pp. 113-ss.

⁷⁴⁷ El principio de precaución, pese a su enorme importancia en el derecho medioambiental actual, apenas ha sido objeto de estudio en esta tesis. Lo cierto es que el campo de actuación de este principio está en el terreno de los riesgos y, específicamente, en las consecuencias de la incertidumbre científica sobre los riesgos; consecuentemente, su incidencia es poca desde un marco de justicia medioambiental de enfocar los conflictos medioambientales: este marco propone evaluar la tipología del destinatario de los riesgos medioambientales, mientras que el principio de precaución se centra exclusivamente en la propia idea del riesgo, abstracción hecha de quién lo vaya a padecer. No obstante, para un examen específico del principio de precaución, puede consultarse DOMENECH PASCUAL, Gabriel. *Derechos Fundamentales y Riesgos Tecnológicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. pp. 253-312.

191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, e invocable cuando se hayan detectado los efectos potencialmente peligrosos de una actividad o producto a través de una investigación científica objetiva, aun faltando certeza sobre el alcance del riesgo); y la permanente mutabilidad de los criterios medioambientales (reflejada en mayor protección) derivada de los avances científicos y tecnológicos.

Por estas razones, se ha intentado superar la sectorialización de las autorizaciones medioambientales intentando crear instrumentos horizontales de intervención que se incrusten en los procedimientos administrativos específicos de intervención⁷⁴⁸. Entre estos instrumentos horizontales destaca, en primer lugar, la autorización medioambiental integrada.

El artículo 191.2 (antiguo artículo 174.2) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁷⁴⁹ establece que *“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.”*

En base a este precepto se aprobó la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación⁷⁵⁰, que descansa en el principio de *enfoque integrado* en la concesión de los permisos ambientales (artículo 7 de la directiva), que supone que los Estados

⁷⁴⁸ Un ejemplo de esto puede encontrarse en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, que en lugar de crear una autorización administrativa propia, se remite a la autorización medioambiental integrada y a la evaluación de impacto. Así, el artículo 18.1 dispone que *“Las Administraciones públicas competentes aplicarán, en relación con la contaminación acústica producida o susceptible de producirse por los emisores acústicos, las previsiones contenidas en esta ley y en sus normas de desarrollo en cualesquiera actuaciones previstas en la normativa ambiental aplicable y, en particular, en las siguientes: a) En las actuaciones relativas al otorgamiento de la autorización ambiental integrada. b) En las actuaciones relativas a la evaluación de impacto ambiental u otras figuras de evaluación ambiental previstas en la normativa autonómica. c) En las actuaciones relativas a la intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que establezcan las Administraciones competentes sobre actividades clasificadas como molestas insalubres, nocivas y peligrosas”*.

⁷⁴⁹ Versión consolidada publicada en el DOCE C 83/47 de 30-3-2010.

⁷⁵⁰ DOCE L 257 de 10.10.1996, p. 26. La directiva ha sido objeto de diversas modificaciones, recogándose la versión codificada de todas ellas en el DOCE L24, de 29-1-2008, pp 8-29.

miembros tomarán las medidas necesarias para coordinar plenamente el procedimiento y las condiciones de autorización cuando en dicho procedimiento intervengan varias autoridades competentes.

La Directiva ha sido objeto de transposición en el ordenamiento jurídico español mediante la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación⁷⁵¹ y Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación⁷⁵².

El objeto de la ley es evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto (artículo 1) estableciendo a tal finalidad la denominada «*Autorización ambiental integrada*», que es la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma (pues se trata de materia de competencia autonómica de ejecución) en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de la ley (artículo 3,a).

El artículo 4º define los principios básicos de toda autorización ambiental:

- a) Que se adopten las medidas adecuadas para prevenir la contaminación, particularmente mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles.
- b) Que se evite la producción de residuos o, si esto no fuera posible, se gestionen mediante procedimientos de valorización, preferentemente mediante reciclado o reutilización.

⁷⁵¹ BOE num 175, de 2 de julio de 2002.

⁷⁵² BOE num 96, de 21 de abril de 2007.

- c) Que se utilice la energía, el agua, las materias primas y otros recursos de manera eficiente.
- d) Que se adopten las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias sobre la salud de las personas y el medio ambiente.
- e) Que se establezcan las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación cuando cese la explotación de la instalación y para que el lugar donde se ubique quede en un estado satisfactorio de acuerdo con la normativa aplicable.

El artículo 7º de la ley dispone que para la determinación en la autorización ambiental integrada de los valores límite de emisión, se deberán tener en cuenta, entre otras informaciones, las suministradas por la Administración del Estado sobre las mejores técnicas disponibles (apartado a), las características técnicas de las instalaciones, su *implantación geográfica* y las *condiciones locales del medio ambiente* (apartado b) y la *incidencia de las emisiones en la salud humana potencialmente afectada* y en las condiciones generales de la sanidad animal (apartado e).

El artículo 8.2 de la ley establece que cada Comunidad Autónoma deberá disponer de información sistematizada sobre las principales emisiones y los focos de las mismas (apartado a) y sobre los valores límite de emisión autorizados, así como las mejores técnicas disponibles, las características técnicas de la instalación y las condiciones locales del medio ambiente en que se hayan basado dichos valores y demás medidas que, en su caso, se hayan establecido en las autorizaciones ambientales integradas concedidas (apartado b).

Por último, para acabar este recorrido sumario del texto de la ley en los aspectos que puedan relacionarse con la materia de la justicia medioambiental, puede citarse el artículo 12,1,a), referido a la solicitud de autorización ambiental integrada, a la que debe acompañar, con carácter preceptivo, un proyecto básico, que deberá contener, entre otros extremos, la *información sobre el estado ambiental del lugar en el que se ubicará*

la instalación y los posibles impactos que se prevean, incluidos aquellos que puedan originarse al cesar la explotación de la misma (párrafo quinto).

El examen de la noma pone de manifiesto que no existe, en el procedimiento de otorgamiento de la autorización medioambiental integrada, ningún análisis de la caracterización de la población afectada por la instalación proyectada. La ley introduce, sin duda, posibilidades de control de la calidad ambiental mediante la fijación de los valores máximos de emisión y la incorporación al proceso de las informaciones relativas tanto a las condiciones locales del medioambiente como las relativas a la incidencia de las emisiones en la salud humana potencialmente afectada. Ello impediría la ubicación de instalaciones que, ya sea por las condiciones ambientales preexistentes o por la propia incidencia de la nueva instalación industrial, superasen los valores límites de emisión o entrañasen un peligro serio para la salud humana. Y, en este sentido, debe enfatizarse que la ley, en su artículo 16, garantiza sin excepciones la participación social y la publicidad en estos procedimientos, al establecer que una vez completada la documentación, se abrirá un período de información pública que no será inferior a treinta días y que, además, será común para todos aquellos procedimientos cuyas actuaciones se integran en el de la autorización ambiental integrada.

La cuestión de fondo reside a la hora de valorar si el régimen vigente en España de la autorización ambiental integrada podría dar cabida a una reclamación fundada en razones de justicia ambiental, y la respuesta debería ser negativa: ni la Ley 16/2002, ni su reglamento de desarrollo, contemplan que en el proceso de valoración ambiental integral deba de incorporarse un análisis de las condiciones socioeconómicas de la población afectada por la instalación proyectada, es decir, del vecindario perjudicado por aquélla. No obstante, la referencia del artículo 7,b de la ley a “*las condiciones locales del medio ambiente*”, y la exigencia del artículo 12 de incorporar al proyecto básico un informe sobre “*el estado ambiental del lugar en el que se ubicará la instalación y los posibles impactos que se prevean*” permitirían que dentro de la autorización ambiental integrada se examinase la carga medioambiental acumulada en el lugar y, en definitiva, permitiría vislumbrar la carga conjunta que se asume por un determinado vecindario o por unas determinadas personas dentro de un marco

geográfico específico. Este dato es relevante por razones obvias, sobre todo porque rompe una cierta inercia en nuestro derecho a la hora de configurar las potestades administrativas de intervención en materia medioambiental, en cuyo ejercicio hay una fijación a la perspectiva aislada y única de la instalación de que se trate pero, en cambio, no existe una valoración de conjunto de las actividades con incidencia medioambiental. Esta forma de ejercer las potestades *caso por caso* presenta, obviamente, la deficiencia aludida de no atender más que a una consideración aislada de la solicitud a examen y, en lógica consecuencia, esa visión particularista hace que en España sea difícil inventariar la carga medioambiental que cada lugar y cada grupo de población está soportando. A esta dificultad ha coadyuvado la misma definición de *carga ambiental*, pues es un concepto que como tal no se utiliza por el legislador español y que, al final, plantea qué actividades o instalaciones son cargas y en qué medida lo son⁷⁵³. Hoy por hoy, como ya se reseñó en el capítulo cuarto de esta tesis, existen a lo sumo estudios sobre ciertas categorías de cargas (vertederos, ciertos almacenamientos contaminantes,...) o sobre ciertas mediciones de calidad medioambiental (ruido, confort térmico, contaminación ambiental calidad de las aguas,...), pero falta el paso necesario de reunir las cargas medioambientales (o, al menos, las más relevantes para la calidad de vida) y trazar *mapas de cargas* realistas.

En definitiva, con los elementos normativos recogidos en la Ley 16/2002 podría decirse que la autorización integrada puede servir para encauzar reclamaciones NIMBY, es decir, impugnaciones jurídicas dirigidas a impedir cierta instalación o actividad, pero sin caracterización específica del colectivo social afectado y, en consecuencia, sin que a través de esta vía pueda invocarse, al menos *secundum legem*, una discriminación injustificable. Estas reclamaciones podrán seguir dos vías: por saturación ambiental del barrio o vecindario afectado o por daño a la salud de la población; difícilmente podrán, en cambio, hacerse valer reclamaciones de estricta discriminación ambiental (esto es, que la elección del lugar de la instalación se ha hecho en valoración de las condiciones socioeconómicas, étnicas, de origen nacional,... de la población afectada).

⁷⁵³ Idéntico razonamiento podría hacerse en referencia a los beneficios medioambientales.

c) La evaluación del impacto ambiental.

La segunda de las técnicas de tutela administrativa de intervención preventiva sobre el medio ambiente mencionada por Ortega y Alonso es la evaluación del impacto ambiental, que es objeto de estudio en los apartados siguientes.

i. Origen de la evaluación de impacto ambiental y su regulación en España.

Los orígenes de la evaluación del impacto ambiental hay que buscarlos en la legislación medioambiental estadounidense de finales de los años sesenta y, específicamente, en la *National Environment Protection Act (NEPA)*⁷⁵⁴ de 1969 que, en su sección 602, introduce un "*enfoque interdisciplinario y sistemático que asegure el uso integrado de las ciencias sociales y naturales y del diseño ambiental en la planificación y adopción de decisiones que tengan impacto sobre el medio ambiente humano*" (apartado A) y encomienda a los responsables de las decisiones públicas que formulen un detallado estudio del impacto ambiental de la propuesta, de los efectos ambientales adversos que no puedan ser evitados y de las alternativas posibles (apartado C)⁷⁵⁵. La técnica pasará a Canadá, donde se implanta en 1973 con la aprobación de la *Environmental Assessment Review Process* y, a partir de los años ochenta, aterriza en los ordenamientos europeos, merced básicamente a su introducción a nivel comunitario

⁷⁵⁴ 42 U.S.C. 4321 note. Se puede consultar el texto en <<<http://www.epw.senate.gov/nepa69.pdf>>>

⁷⁵⁵ El texto íntegro de la sección 602 es el siguiente: "*The Congress authorizes and directs that, to the fullest extent possible: (1) the policies, regulations, and public laws of the United States shall be interpreted and administered in accordance with the policies set forth in this Act, and (2) all agencies of the Federal Government shall— (A) utilize a systematic, interdisciplinary approach which will insure the integrated use of the natural and social sciences and the environmental design arts in planning and in decisionmaking which may have an impact on man's environment; (B) identify and develop methods and procedures, in consultation with the Council on Environmental Quality established by title II of this Act, which will insure that presently unquantified environmental amenities and values may be given appropriate consideration in decisionmaking along with economic and technical considerations; (C) include in every recommendation or report on proposals for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment, a detailed statement by the responsible official on— (i) the environmental impact of the proposed action,(ii) any adverse environmental effects which cannot be avoided should the proposal be implemented, (iii) alternatives to the proposed action, (iv) the relationship between local short-term uses of man's environment and the maintenance and enhancement of long-term productivity, and (v) any irreversible and irretrievable commitments of resources which would be involved in the proposed action should it be implemented.*"

con la *Directiva 337/85/CEE, de evaluación del impacto ambiental en determinados proyectos públicos y privados*⁷⁵⁶; norma que, partiendo del principio básico de prevención, establece con carácter imperativo en los procedimientos de adopción de decisiones sobre determinados proyectos públicos y privados susceptibles de repercusión ambiental una evaluación de tales efectos y de las medidas correctoras necesarias. La norma sería complementada después por la *Directiva 97/11/CE*, que amplió el catálogo de proyectos y actividades susceptibles de evaluación, y complementada por la *Directiva 2001/42/CE*, de 27 de junio de 2001, sobre la «evaluación ambiental estratégica»⁷⁵⁷.

La transposición al derecho español se hizo pronto, a través del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, objeto de diversas reformas, siendo las más importantes las realizadas por Ley 6/2001, de 3 de marzo (que amplió el catálogo de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental como consecuencia de la denuncia que interpuso la Comisión contra España ante el Tribunal de Justicia), Ley 9/2006, de 28 de abril (que incorpora las modificaciones que introdujo la directiva de 1997) y la Ley 27/2006, de 18 de julio, que incorpora al procedimiento de evaluación de impacto ambiental las exigencias de participación pública contenidas en la *Directiva 3003/35/CE* (26 de mayo de 2003). Con el fin de recoger de manera clara y armonizada en un único cuerpo normativo todas estas modificaciones, se dictó el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos⁷⁵⁸, que ha sido ya objeto de una nueva reforma mediante Ley 6/2010, de 24 de marzo⁷⁵⁹, consecuencia de la liberalización en el sector de los servicios operada por *Directiva 123/2006/CE*, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, que implica un cambio de orientación en el régimen de intervención administrativa, suprimiendo gran número de autorizaciones que son sustituidas por el régimen de comunicación o declaración responsable del prestador por la que manifiesta cumplir todos los requisitos legales a que se condiciona

⁷⁵⁶ DOCE L 175 , 05/07/1985 P. 0040 - 0048.

⁷⁵⁷ DOCE L 197/30, de 21-7-2001.

⁷⁵⁸ BOE num. 23, de 26 de enero de 2008.

⁷⁵⁹ BOE núm. 73 de 25 de Marzo de 2010.

el ejercicio de la actividad, de manera que las mismas dejan de quedar sometidas al régimen de autorización administrativa y en consecuencia la declaración de la evaluación de impacto ambiental deberá ser previa a la presentación de la declaración responsable sustitutoria de la autorización, debiendo disponer los responsables de la documentación que así lo acredite.

El texto refundido, desde el día 12 de diciembre de 2013, quedará derogado por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental⁷⁶⁰, cuya disposición derogatoria única deroga la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, el texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, y el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, derogación que, en su condición de normativa básica y respecto de las comunidades autónomas se producirá, en todo caso, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley. En el momento de redactarse esta tesis la normativa española de evaluación de impacto ambiental se encuentra en fase de sucesión normativa, estando en vigor una normativa cuya eficacia está sometida a término señalado; consecuentemente, a la hora de analizar estas normas será conveniente referirse a la vigente, ya que la nueva Ley que entrará en vigor a partir del mes de diciembre de 2014 y, además, lo que hace básicamente es reunir en una sola norma la evaluación de impacto ambiental (con un doble régimen: ordinario y simplificado) y la evaluación ambiental estratégica.

Por último, hay que señalar que cualquier aproximación introductoria a la evaluación del impacto ambiental no debe olvidar que las Comunidades Autónomas pueden asumir (y han asumido) en sus estatutos competencias de desarrollo legislativo y de adopción de normas adicionales de protección (ex artículo 149.1.23 de la Constitución) lo que, en el ámbito de la evaluación del impacto ambiental, se traduce en la posibilidad de ampliar el listado de proyectos susceptibles de ser sometidos a

⁷⁶⁰ BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2013.

evaluación (posibilidad ya recogida en la disposición adicional tercera del texto refundido).

ii. La problemática naturaleza jurídica de la evaluación del impacto.

En el esquema tradicional de la clasificación de los actos administrativos, ubicar la evaluación del impacto ambiental ofrece ciertas complicaciones, puesto que la pluralidad de sujetos, el papel protagonista que asume el interesado-promotor, la dualidad de procedimientos, la existencia de dos actos de distinta significación (estudio y declaración de impacto) o su peculiar modo de resolución de discrepancias han hecho que la doctrina esté dividida en cuanto a la naturaleza jurídica de la figura y que tampoco la jurisprudencia siga una línea clara al respecto.

La primera regulación en España de la figura (el real decreto legislativo 1302/1986) la describía en su preámbulo como una *“técnica singular, que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente, se ha venido manifestando como la forma más eficaz para evitar los atentados a la naturaleza, proporcionando una mayor fiabilidad y confianza a las decisiones que deban adoptarse, al poder elegir, entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad proyectada”*.

A partir de esta ideas, en la doctrina las posiciones han sido de lo más diversas⁷⁶¹: hay quienes han considerado que se trata de un procedimiento autónomo y especial, revistiendo la declaración de impacto el carácter de acto administrativo complejo (Alli Aranguren), otros que estiman que se trata de acto de trámite preceptivo y vinculante (Martín Mateo, Razquin Lizarraga), o una fase adicional del procedimiento

⁷⁶¹ Un resumen de las diferentes posturas doctrinales y jurisprudenciales puede verse en RAZQUIN LIZARRAGA, Jose A. "La naturaleza jurídica de la declaración de impacto ambiental", en: *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 26. 1998, pp. 208-212.

administrativo ordinario (Alonso García), o acto de trámite sui generis equiparable a una autorización previa de impacto (Rosa Cano), e incluso hay autores que defienden una naturaleza dual de la declaración de impacto, en tanto que resolvería el procedimiento de evaluación de impacto pero sería un trámite dentro del procedimiento autorizatorio o aprobatorio sustantivo (García Ureta). Y, a nivel jurisprudencial, aunque con ciertas vacilaciones, desde la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998 se considera la evaluación de impacto un *trámite esencial* que aporta la variable ambiental a la resolución sustantiva de autorización, aunque carece de naturaleza vinculante, como también la declaración de impacto carece de valor jurídico autónomo que la haga apta para su impugnación independiente.

El tema de la naturaleza jurídica se trae a colación en razón de la creciente importancia que en el mundo jurídico está adquiriendo la evaluación del impacto de los actos y normas jurídicas. Indudablemente, es en el campo medioambiental donde ha nacido la figura del mandato al titular de determinadas potestades de subordinar el ejercicio de las mismas a una valoración de las consecuencias acotadas a determinados ámbitos. No obstante, esta técnica, con distinto alcance y significado, ha sobrepasado los límites de lo ambiental y se utiliza en otros ámbitos.

Concretamente, en los apartados siguientes se va a hacer una breve referencia a la extensión de la evaluación de impacto en el campo de las políticas de salud, de las políticas de género y, finalmente, su relativa generalización a la totalidad de la actividad normativa. La razón por la que se aborda este somero examen anticipará un elemento de primera importancia al intentar ubicar la justicia medioambiental dentro del principio constitucional de igualdad, aspecto éste que se trata al final del presente capítulo: el del impacto dispar de las actuaciones de las entidades públicas y las discriminaciones no aparentes.

iii. Evaluación de impacto ambiental y justicia medioambiental.

El proceso de evaluación de impacto ambiental parte de la intervención de tres sujetos: promotor (quien realiza el proyecto), órgano ambiental (el órgano estatal o autonómico con competencias medioambientales sustantivas) y órgano sustantivo (quien ejerce las facultades de autorización, aprobación o control de la actividad o proyecto sometido a evaluación, ya sea órgano estatal, autonómico o local); a su vez, la dimensión objetiva está formada por tres elementos: los proyectos sujetos a evaluación (relacionados en el anexo I del texto refundido de 2008 y anexo I de la Ley de 2013), el estudio de impacto ambiental (realizado por el promotor y sometido por el órgano ambiental a información pública y a consulta de otros órganos administrativos) y la declaración de impacto ambiental (en la cual el órgano ambiental competente determina las condiciones que deben establecerse en el proyecto para la adecuada protección ambiental). La declaración de impacto ambiental determinará la conveniencia o no de realizar el proyecto y el condicionado ambiental que debe incorporar el órgano sustantivo a la correspondiente autorización o acto de aprobación.

Esta es, sumariamente expuesta, la mecánica de la evaluación del impacto ambiental ⁷⁶²; interesa, ahora, examinar sus puntos de contacto con la justicia medioambiental y, en este aspecto, de nuevo hay que dar respuesta a los dos aspectos que se mencionaron al tratar la autorización ambiental integrada, esto es, si los estudios de la ubicación van a contemplar bien el perfil socioeconómico de la población afectada por el proyecto o actividad, bien la acumulación de cargas ambientales en la zona proyectada (a estos efectos, considérese que estudiar, analizar y evaluar los impactos acumulados es, de hecho, una forma de evaluar la proporcionalidad en el reparto de cargas medioambientales).

⁷⁶² Habría que tener en cuenta, además, la figura de la evaluación de impacto ambiental de efectos transfronterizos, prevista en el Convenio de Espoo de 1991 y recogida en el artículo 11 del texto refundido; y, por otro lado, la evaluación ambiental estratégica, prósbita en la ya mencionada Directiva 2001/42/CE, pero cuyo objeto está referido a políticas, planes y programas y que, por ello, no es propiamente materia de estudio en temas de justicia medioambiental, que se debe centrar específicamente en el proceso de establecimiento de fuentes concretas de contaminación.

Centrando el estudio en el texto refundido de 2008, su artículo sexto dispone que la solicitud que el promotor dirige al órgano ambiental para que el proyecto sea sometido a evaluación de impacto ambiental se acompañará de un documento inicial conteniendo, al menos, la definición, características y ubicación del proyecto, las principales alternativas que se consideran y análisis de los potenciales impactos de cada una de ellas y un *diagnóstico territorial y del medio ambiente afectado* por el proyecto.

El artículo séptimo se refiere al contenido del estudio de impacto ambiental, debiendo reseñarse que tales contenidos actúan con el carácter de “mínimos”, ya que la concreta "*amplitud y nivel de detalle se determinará previamente por el órgano ambiental*". Así, los proyectos que hayan de someterse a evaluación de impacto ambiental deberán incluir un estudio de impacto ambiental, que contendrá, al menos, los siguientes datos:

- a) Descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales. Estimación de los tipos y cantidades de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultantes.
- b) Una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales.
- c) Evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre la población, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico artístico y el arqueológico. Asimismo, se atenderá a la interacción entre todos estos factores.
- d) Medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales significativos.
- e) Programa de vigilancia ambiental.

- f) Resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles. En su caso, informe sobre las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo.

El artículo noveno dispone el preceptivo sometimiento del proyecto a trámite de información pública y, simultáneamente, el órgano sustantivo pedirá informe a las Administraciones públicas afectadas que ya hubiesen sido previamente consultadas en relación con la definición de la amplitud y el nivel de detalle del estudio de impacto ambiental.

Una vez realizado el trámite de información pública y con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte para la realización o, en su caso, autorización de la obra, instalación o actividad de que se trate, el órgano sustantivo remitirá el expediente al órgano ambiental, acompañado, en su caso, de las observaciones que estime oportunas, al objeto de que se formule una declaración de impacto ambiental (artículo 12).

Finalmente, de gran interés aparece el anexo III del texto refundido, que señala los criterios de selección de los proyectos que deben someterse a evaluación y que, de hecho, se convierte en un catálogo de criterios a tener en cuenta a la hora de realizar la evaluación. Estos criterios se agrupan en tres categorías:

1. Características generales de los proyectos, atendiendo al tamaño del proyecto, la acumulación con otros proyectos, la utilización de recursos naturales, la generación de residuos, la generación de contaminación y otros inconvenientes y el riesgo de accidentes, considerando en particular las sustancias y las tecnologías utilizadas.
2. Ubicación de los proyectos: la sensibilidad medioambiental de las áreas geográficas que puedan verse afectadas por los proyectos deberá considerarse teniendo en cuenta, en particular, el uso existente del suelo, la relativa abundancia, calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales del área, la capacidad de carga del medio natural, con especial atención a las humedales, zonas costeras,

áreas de montaña y de bosque, reservas naturales y parques, áreas clasificadas o protegidas, áreas en las que se han rebasado ya los objetivos de calidad medioambiental establecidos en la legislación comunitaria, áreas de gran densidad demográfica y paisajes con significación histórica, cultural y/o arqueológica.

3. Características del potencial impacto en relación, especialmente, con la extensión del impacto (área geográfica y tamaño de la población afectada), el carácter transfronterizo del impacto, la magnitud y complejidad del impacto, la probabilidad del impacto y su duración, frecuencia y reversibilidad.

¿Cómo valorar estas prescripciones? Realmente, desde una perspectiva razonable y desde una interpretación de las normas conforme a “*la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas*”, como preceptúa el artículo tercero del código civil, resulta difícil no concluir que los estudios de impacto ambiental deberían prestar una atención específica a los problemas propios de la justicia medioambiental.

Hay, en primer lugar, una garantía procedimental, en el triple contenido de información, participación y derecho al procedimiento; aunque el texto refundido expresamente lo prevé, no podía de ser otro modo por el juego de los principios de Aarhus.

En segundo lugar, las referencias explícitas o implícitas al factor demográfico del impacto son muy claras: el *diagnostico territorial* que debe acompañar a la solicitud (artículo 6), la descripción que debe de contener el estudio de impacto respecto a los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre la población (artículo 7) o la referencia del anexo III al tamaño de la población (que, razonablemente, no puede limitarse a una señalamiento puramente cuantitativo). A favor de la necesidad de incorporar el impacto social en los estudios de evaluación de impacto ambiental se pronunció Mercedes Pardo al poco tiempo de aprobarse su primera regulación⁷⁶³,

⁷⁶³ PARDO; Mercedes. “El impacto social en las evaluaciones de impacto ambiental: su conceptualización y práctica”, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, num 66. Madrid: CISS, 1994. p. 161.

dejando patente el consenso existente en la comunidad científica respecto a que las evaluaciones de impacto medioambiental tendrían que abarcar aspectos como la discusión de la acción o el proyecto propuesto, en cuanto a un análisis crítico de los objetivos que pretende y la posibilidad de alternativas y aspectos particulares del proyecto que pudieran ser la causa de impacto importante, así como el análisis de los componentes del medio ambiente social o humano susceptibles de verse afectados por el proyecto y por el impacto ecológico del mismo.

En tercer lugar, la ley no escatima prescripciones para que se tengan en consideración las cargas medioambientales acumuladas que puedan afectar al emplazamiento específico: el anexo III, dentro de las características generales de los proyectos, exige que se preste especial atención al tamaño del proyecto y la acumulación con otros proyectos; asimismo, al referirse este mismo anexo a la ubicación de los proyectos, exige que se tenga particularmente en cuenta el uso existente del suelo, la relativa abundancia, calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales del área y la capacidad de carga del medio natural.

En cuarto lugar, la legislación de impacto ambiental obliga al promotor a justificar las principales alternativas que ha manejado y a una explicitación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales (artículo 7, 1, b del texto refundido), lo que, de alguna manera, le está constituyendo en la obligación de causalizar la atribución de la carga medioambiental a un grupo de personas frente a otras.

A estas razones puede aún añadirse otra: al ser la autorización ambiental integrada una materia de gestión autonómica, algunas Comunidades Autónomas, al desarrollar su propia legislación dentro del marco básico estatal, han introducido la figura del llamado “*estudio de sostenibilidad*” (también llamado “*informe de sostenibilidad*”) que aparece, por ejemplo, en el artículo 19 de la Ley de la Junta de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, en el artículo 2 de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado, en la Ley de La Rioja

9/2006, de 28 de abril, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, ...

Se define el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) como "*el informe elaborado por el órgano promotor quien debe identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, incluida entre otras la alternativa cero, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa. A estos efectos, se entenderá por alternativa cero la no realización de dicho plan o programa*"⁷⁶⁴.

El nexo que se ha construido por las legislaciones autonómicas entre la evaluación y control medioambiental y la idea de sostenibilidad resulta de especial interés a la hora de elaborar un fundamento para la recepción jurídica de la justicia medioambiental en el ordenamiento español. A este respecto, conviene recobrar en este punto la idea, que ya se trató en los capítulos tercero y cuarto, de que la sostenibilidad representa un punto de confluencia entre el medioambientalismo *mainstream* y el movimiento de la justicia medioambiental. En el Reino Unido ha sido Julian Agyeman el principal impulsor de esta idea⁷⁶⁵, que ha cristalizado en el concepto de comunidades sostenibles; esta idea ha sido también recibida por la Agencia de Protección Medioambiental (EPA) en los Estados Unidos, que en diciembre de 2010 ha iniciado un proceso de partenariado para el desarrollo de comunidades urbanas sostenibles (*HUD-DOT-EPA Partnership for Sustainable Communities*)⁷⁶⁶. En España, esta idea ha sido formulada por Alicia Arriaga⁷⁶⁷ señalando el cambio de la sostenibilidad medioambiental hacia "*just*

⁷⁶⁴ Anexo I de la Ley de la Junta de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

⁷⁶⁵ AGYEMAN, Julian. *Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice*. Nueva York: New York University Press, 2005.

⁷⁶⁶ EPA. *Environmental Justice and Sustainability Reference Deskbook. Prepared for the HUD-DOT-EPA Partnership for Sustainable Communities by the US EPA Office of Environmental Justice and Office of Sustainable Communities*. Iterative Electronic Draft Deskbook. Diciembre 2010. Disponible online en: <<<http://www.sustainablecommunities.gov/pdf/team-ej-sustainability-deskbook-120110-hires.pdf>>>.

Última consulta: 13 de febrero de 2014.

⁷⁶⁷ ARRIAGA, Alicia. "¿Es la justicia ambiental la principal fuerza para el logro de la sostenibilidad local?" en: NOVA MELLE, P. y DEL PINO ARTACHO, J. (eds.) *Sociedad y Tecnología ¿Qué futuro nos espera?*. Madrid: Asociación Madrileña de Sociología, 2009. Pp. 143-151.

sustainability” y proponiendo que la justicia medioambiental deba convertirse en una característica integral de los esfuerzos hacia la sostenibilidad.

En este punto, estamos de acuerdo con Arriaga en que el aterrizaje en suelo europeo de la justicia medioambiental debe venir, con toda probabilidad, de la mano de la sostenibilidad, y de su mutación en justa sostenibilidad. Actualmente, el eje de atención de los debates de sostenibilidad se sitúa en los espacios urbanos, que representan el territorio en el que se asienta el 70% de la población europea. Tras la celebración en la ciudad danesa de Aalborg de la primera reunión de ciudades y municipios sostenibles⁷⁶⁸, se adoptó en 1994 la llamada *Carta de Aalborg*, o *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad*⁷⁶⁹, que puso en marcha el movimiento de las ciudades europeas por la sostenibilidad. Una década más tarde, se suscribieron los *Compromisos de Aalborg de 2004* (conocidos como *Aalborg+10*⁷⁷⁰) que concretaban una serie de metas para lograr la sostenibilidad de las ciudades. El interés de ambos documentos es grande desde la perspectiva de la justicia medioambiental, pues resulta difícil no encontrar ecos de la misma en los compromisos adoptados, aunque es cierto que ni expresamente es citado este concepto, ni tampoco se aborda expresamente la cuestión nuclear de cómo repartir justamente las cargas medioambientales urbanas. Centrados en el decálogo de *Aalborg+10*, pueden descubrirse resonancias de justicia medioambiental en el compromiso cuarto, sobre consumo y formas de vida responsable⁷⁷¹, que pivota sobre la cuestión central de los residuos urbanos; igualmente en el compromiso quinto⁷⁷²,

⁷⁶⁸ La web del movimiento está en la siguiente dirección: <<<http://www.sustainablecities.eu/home/>>>.

⁷⁶⁹ Texto disponible (sólo en inglés) en el siguiente enlace (última consulta el 9 de febrero de 2014): <<http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/content/JOIN/Aalborg_Charter_english_1_.pdf>>

⁷⁷⁰ El texto de los compromisos está disponible online (última consulta 10 febrero 2014) en: <<http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/content/aalborg_commitments_spanish_final_1_.pdf>>

⁷⁷¹ “4. *Consumo Y Formas De Vida Responsables. Nos hemos comprometido firmemente a adoptar y facilitar un uso prudente y eficiente de los recursos y a fomentar el consumo y la producción sostenibles. Por lo tanto vamos a trabajar para: 1. evitar y reducir los residuos y aumentar el reciclaje y la reutilización. 2. gestionar y tratar los residuos de acuerdo a los estándares de buenas prácticas. 3. eliminar el consumo innecesario de energía y mejorar la eficiencia en el destino final de la misma. 4. asumir la compra sostenible. 5. promover activamente el consumo y la producción sostenible, especialmente los productos con etiqueta ecológica, orgánicos y de comercio ético y justo*”.

⁷⁷² “5. *Planificación Y Diseño Urbanístico. Nos hemos comprometido a asumir un papel estratégico en el diseño y planificación urbana y a enfocar los temas ambientales, sociales, económicos, de salud y culturales hacia el beneficio común. Por lo tanto vamos a trabajar para: 1. regenerar y reutilizar las zonas degradadas y abandonadas. 2. evitar el crecimiento urbano desmesurado, logrando densidades urbanas apropiadas y priorizando el desarrollo urbano en zonas ocupadas frente a zonas verdes. 3.*

centrado en la regeneración urbana y la planificación racional; en el compromiso séptimo⁷⁷³, sobre salud pública, en el cual la equidad en el derecho a la salud remite claramente a la justicia medioambiental. Y, por encima de los restantes, debe enfatizarse el principio noveno⁷⁷⁴, sobre igualdad y justicia social, que expresamente menciona la discriminación (aunque referido sólo a la basada en el género) y la pobreza urbana.

Muy sensibles a la recepción de estas ideas aparecen, en el ámbito español interesantes iniciativas tendentes a formular indicadores de sostenibilidad, tanto a nivel doctrinal⁷⁷⁵ como, sobre todo, a nivel institucional, como el Decálogo de Sostenibilidad Urbana publicado por el Ministerio de Medio Ambiente en 2003, la guía editada por el Gobierno de La Rioja para la elaboración de los Informes de Sostenibilidad Ambiental⁷⁷⁶, o el Sistema Municipal de Indicadores de Sostenibilidad que publica la

asegurar un urbanismo de usos del suelo mixtos, con un balance equilibrado entre la actividad laboral, residencial y de servicios, dando prioridad a un uso residencial en el núcleo urbano. 4. asegurar una conservación, renovación y reutilización apropiada de nuestra herencia cultural urbana. 5. aplicar requerimientos para un diseño y construcción sostenibles y promover la arquitectura de alta calidad favoreciendo las nuevas tecnologías de construcción.”

⁷⁷³ “7. Acción Local Para La Salud. Nos hemos comprometido a promover y proteger la salud y el bienestar de nuestra ciudadanía. Por lo tanto vamos a trabajar para: 1. Aumentar la conciencia pública y realizar actuaciones sobre un amplio conjunto de determinantes para la salud, la mayoría no relacionada directamente con el sector sanitario. 2. Promover el desarrollo de planes de salud municipales que proporcionen a nuestras ciudades los medios para construir y mantener alianzas estratégicas para el bienestar. 3. Reducir desigualdades sanitarias y ocuparnos de la pobreza, lo que requiere estudios regulares del progreso realizado en la reducción de estas desigualdades. 4. Promover la evaluación de los impactos en la salud, como una vía para que todos los sectores trabajen en una mejora en la salud y la calidad de vida. 5. Movilizar a los agentes de planificación urbana para que incorporen consideraciones hacia la salud pública en sus estrategias e iniciativas de planificación”.

⁷⁷⁴ “9. Igualdad y Justicia social. Nos hemos comprometido a asegurar comunidades integradoras y solidarias. Por lo tanto vamos a trabajar para: 1. Desarrollar e implementar medidas para prevenir y paliar la pobreza. 2. Asegurar un acceso equitativo a los servicios públicos, educación, empleo, formación e información, así como a las actividades culturales. 3. Promover la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres. 4. Mejorar la seguridad ciudadana. 5. Asegurar condiciones de vida y alojamiento de buena calidad y socialmente integradas.”

⁷⁷⁵ GONZALEZ GONZALEZ, M^a Jesús, y DE LÁZARO Y TORRES, M^a Luisa. “Indicadores Básicos para la Planificación de la Sostenibilidad Urbana Local”, en: *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* (Serie documental de Geo Crítica). Universidad de Barcelona. Vol. X, nº 586 (mayo de 2005). Disponible en internet en: <<<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-586.htm>>>.

⁷⁷⁶ Gobierno de La Rioja (Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial). *Guía para la elaboración del Informe de Sostenibilidad Ambiental de los Planes Generales Municipales en la Comunidad de la Rioja*. Logroño: Dirección General de de Política Territorial, 2006. Disponible online en el enlace: <<http://www.larioja.org/upload/documents/457274_GUIA_ISA.pdf>>. (Última consulta: 13 febrero 2014.).

Diputación de Barcelona⁷⁷⁷, por citar sólo algunos ejemplos que demuestran el esfuerzo por racionalizar objetivos e instrumentos concretos de política local o regional orientados a mejorar la sostenibilidad urbana y cuyas concomitancias con las materias propias de la justicia medioambiental son evidentes.

d) Consideraciones sobre la generalización de la evaluación de impacto.

La evaluación del impacto de planes y programas es un instrumento que nació restringido al ámbito medioambiental; no obstante, en los últimos años se ha producido un proceso de mudanza de esta técnica a otros ámbitos; muy señaladamente se está implantando la evaluación de impacto en materia de salud y en materia de género.

Esta implantación, hay que señalarlo, no se está realizando estrictamente en términos prescriptivos, sino más bien como directiva de buen gobierno o como instrumento de mejora de los procesos de formulación de políticas públicas, debiendo por ello diferenciarse de la evaluación de impacto ambiental, que tiene su propio diseño normativo y su específica (aunque controvertida) naturaleza jurídica.

¿Qué interés tienen estas cuestiones desde la perspectiva de la *justicia medioambiental*? La respuesta hay que hallarla en el marco del estudio del principio de igualdad y la posible incardinación de la justicia medioambiental dentro de dicho principio. Este tema, que se estudiará al final de este capítulo, va a reconducirse al problema de las discriminaciones no aparentes y a la valoración del *impacto dispar* de las normas y actuaciones públicas dentro del juicio de igualdad. En definitiva, con dicha cuestión se tratará sobre la necesidad de que haya una evaluación de los efectos (de los impactos) en ámbitos concretos de una determinada actuación pública; si dicha evaluación se produce *ex ante*, estaremos en el terreno propio de la evaluación del impacto; si se produce *ex post*, estaremos en el ámbito del juicio de igualdad.

⁷⁷⁷ <<http://xarxaenxarxa.diba.cat/sites/xarxaenxarxa.diba.cat/files/4._revisio_sistema_dindicadors.pdf>>. Última consulta: 28 de febrero de 2014.

i. La evaluación del impacto normativo en el ámbito de la salud.

En el ámbito de la salud están comenzando a tener un importante desarrollo las técnicas de evaluación de impacto. Se ha sugerido por algunos autores la necesidad de que en los procesos de formulación y aprobación de políticas públicas se incorpore una declaración de impacto sobre la salud (Health Impact Assessment – HIA)⁷⁷⁸. Estas inquietudes tuvieron su primera plasmación cuando la Oficina para Europa de la Organización Mundial de la Salud adoptó, en septiembre de 1998, el documento “*Health 21: European Health for All*”⁷⁷⁹, que constituye la Agenda de Salud que la OMS dirige a los estados europeos dentro de un horizonte de cumplimiento fijado en el año 2020, y cuyo objetivo número 14 se expresa en los siguientes términos:

“Rendición de cuentas por impacto en la salud:

Un método eficaz para el desarrollo de la salud requiere que todos los sectores de la sociedad sean responsables por el impacto en la salud de sus políticas y programas y el reconocimiento de los beneficios para ellos mismos de la promoción y protección de la salud. La Evaluación del impacto sanitario, por lo tanto, debe ser aplicada a cualquier política o programa de impacto social y económico, así como a los proyectos de desarrollo, que puedan tener un efecto sobre la salud.

La responsabilidad también recae en los líderes de los Gobiernos a la hora de formular políticas, asignar recursos y adoptar iniciativas legislativas. Mecanismos tales como las auditorías de políticas de salud, la exigencia de responsabilidad por daños a la salud y el acceso público a los informes sobre las evaluaciones de impacto sobre la salud pueden asegurar que tanto el sector

⁷⁷⁸ Ver BANKEN, R. *From concept to practice: including the social determinants of health in environmental assessments* en “The Canadian Journal of Public Health” num 90 (Suppl 1). Ottawa: CPHA, 1999. Pp S27-S30. DOUGLAS, M., CONWAY, L. et al. *Developing principles for health impact assessment* en “Journal of Public Health Medicine” num 23 (2). Oxford: Oxford University Press, 2001. Pp 148-54. LEHTO, Juhani, RITSATAKSI, Anna *Health impact assessment as a tool for intersectoral health policy. A discussion paper for a seminar* en “Health impact assessment: From theory to practice”. Copenhagen: World Health Organization Regional Office for Europe, 1999.

⁷⁷⁹ Disponible en internet, en el sitio de la OMS: <http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/109759/EHFA5-E.pdf>

público como el sector privado deben rendir cuentas públicamente de los efectos en la salud de sus políticas y acciones.”

Según la OMS, la Evaluación de Impacto en Salud (EIS) se define como *"una combinación de procedimientos, métodos e instrumentos que permiten juzgar los posibles efectos de una política, un programa o un proyecto en la salud de una población, y la distribución de los potenciales efectos dentro de ella"* ⁷⁸⁰. La trascendencia de esta técnica, a los efectos de esta tesis, no reside sólo en suponer un ámbito en el que las técnicas de evaluación de impacto van a tener un desarrollo intenso, sino que, además, la propia OMS aborda en ese mismo documento la cuestión de la equidad en la salud, materia que está, obviamente, muy estrechamente vinculada a la cuestión de la justicia medioambiental.

Así, en el mismo documento referido en el párrafo anterior (*Health 21*), el objetivo segundo de la estrategia es, precisamente, el de la equidad en la salud, expresado en los siguientes términos:

“Estrechando la brecha de salud dentro de los países

Incluso en los países más prósperos de la región, las personas más ricas viven varios años más y tienen menos enfermedades y discapacidades que las pobres. La pobreza es el mayor riesgo de los factores para la salud, y los ingresos relacionados con las diferencias en la salud (que se extienden en un gradiente a través de todos los niveles de la jerarquía social) son una grave injusticia y reflejan algunas de sus más intensas consecuencias sobre la salud. La privación económica también lleva a la exclusión social y los prejuicios, con aumento de las tasas de violencia y criminalidad.

También hay grandes diferencias en el estado de salud entre mujeres y hombres en la Región. Y, del mismo modo, los niveles educativos producen un gradiente

⁷⁸⁰ WORLD HEALTH ORGANIZATION, EUROPEAN CENTRE FOR ENVIRONMENT AND HEALTH, CENTRE FOR HEALTH POLICY. *Health Impact Assessment: main concepts and suggested approach. Gothenberg consensus paper*. Bruselas: World Health Organization, 1999. p 4.

similar de riesgo para la salud a la producida por la clase social. Dado que los niveles de fracaso escolar están fuertemente relacionados con los niveles de privación económica, una estrategia clave debe ser la de eliminar las barreras financieras, culturales y de otro tipo que dificultan la igualdad de acceso a la educación. Esto debe aplicarse a las mujeres en particular, y también a los niños pobres y otros grupos desfavorecidos.”

En el ámbito europeo la EIS ha tenido desarrollo a partir de 1999 en algunos países como el Reino Unido (a través de la Great London Authority⁷⁸¹ o el Merseyside Council), en Holanda, Suecia, Francia o Alemania. A favor de su implantación se ha señalado que la EIS es una combinación de procedimientos, métodos y herramientas que permite asegurar que las diferentes estrategias políticas implementadas, relacionadas con la salud pública, están teniendo los efectos deseados sobre la salud de las poblaciones, de ahí que su utilidad resultaría especialmente intensa en el ámbito de las políticas medioambientales relacionadas con la salud, pues siendo un ámbito tan complejo, con efectos a largo plazo, y en el que interactúan la multicausalidad y multiefectividad, se corre el peligro de que los objetivos iniciales, tanto de políticas, como de programas y proyectos, se diluyan en el transcurso del proceso de aplicación⁷⁸².

ii. La evaluación de impacto normativo en materia de género.

En febrero de 1996, la Comisión Europea aprobó la Comunicación "Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias", documento que suponía dar cumplimiento al compromiso recogido en la Plataforma de Acción aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Pekín, 1995,

⁷⁸¹ "Greater London Authority. Health Impact Assessment: A Screening Tool for the GLA".

⁷⁸² INSTITUTO DE SALUD CARLOS III. *Evaluación de Impacto en salud y medio ambiente*. Informe de evaluación de tecnologías sanitarias num. 52. Madrid, diciembre 2007. p. 47

En este mismo orden de ideas, los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno⁷⁸³, establecen la necesidad de que tanto los proyectos de Ley como los anteproyectos de Reglamento vayan acompañados de "la memoria y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo". Estos artículos fueron modificados por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre Medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno⁷⁸⁴, añade un documento nuevo que debe acompañar a los anteproyectos de Ley y proyectos de Reglamento: "*un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo*".

La exigencia de un informe de impacto por género fue desarrollada, a nivel autonómico, por la Junta de Andalucía mediante Decreto 93/2004, de 9 de marzo⁷⁸⁵, por el que se regulaba el informe de evaluación de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, cuyo artículo 4 estableció su contenido del modo siguiente: "*el informe de evaluación del impacto de género deberá describir, al menos, las diferencias existentes entre las mujeres y hombres en el ámbito de actuación de las medidas que se pretenden regular en la disposición de que se trate, incluyendo los datos, desagregados por sexos, recogidos en estadísticas oficiales, así como el análisis del impacto potencial que la aprobación de dichas medidas producirá entre las mujeres y hombres a quienes van dirigidas*".

El informe de evaluación, tal y como estaba descrito en la norma andaluza, y aun dentro de la brevedad expresiva del precepto, recogía la necesidad de que los proyectos normativos incorporasen un estudio en términos de igualdad de género de la situación de partida dentro del ámbito al que se refiriese la norma.

La norma de 2004 ha sido sustituida por el Decreto 17/2012, de 7 de febrero⁷⁸⁶, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género, en

⁷⁸³ BOE número 285 de 28/11/1997, pp 35082-88

⁷⁸⁴ BOE número 246 de 14/10/2003, pp 36770-71

⁷⁸⁵ BOJA núm. 50 de 12 de marzo 2004

⁷⁸⁶ BOJA núm 36, de 22 de febrero de 2012

cuyo artículo 5 se recoge una regulación mucho más pormenorizada del informe de impacto de género

Artículo 5. Contenido mínimo del informe.

1. El informe de evaluación del impacto de género deberá contener, como mínimo, los siguientes extremos:

Enumeración de la legislación vigente en materia de igualdad de género, citando expresamente las normas que afectan a la disposición.

Identificación y análisis del contexto social de partida de mujeres y hombres en relación con la disposición de que se trate, con inclusión de indicadores de género que permitan medir si la igualdad de oportunidades entre ambos sexos será alcanzada a través de las medidas que se pretenden regular en aquella, e incorporando datos desagregados por sexos recogidos preferentemente en estadísticas oficiales y acotados al objeto de la norma.

Análisis del impacto potencial que la aprobación de las medidas que se pretenden regular producirá entre las mujeres y hombres a quienes afecten.

Incorporación de mecanismos y medidas dirigidas a neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten sobre las mujeres y los hombres, así como a reducir o eliminar las diferencias encontradas.

2. En el caso en que la disposición no produzca efectos, ni positivos ni negativos, sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, se reflejará esta circunstancia en el informe del impacto de género, siendo en todo caso necesario revisar el lenguaje del proyecto para evitar sesgos sexistas.”

El proceso de implantación autonómica de la evaluación del impacto de género ha tenido ya nuevas manifestaciones en otros territorios autonómicos, cual es el caso, por ejemplo, de la Ley 1/2011, de 1 de marzo, de evaluación del impacto de género en Castilla y León, que inserta este trámite en los proyectos normativos y

que lo concreta en un informe de análisis y descripción del diagnóstico de la situación inicial de las mujeres y los hombres en el ámbito específico de la norma o plan propuesto, incluyendo en todo caso datos desagregados por sexos; de las medidas que la norma o plan propuesto incorpora en su articulado o contenido que tienden a neutralizar las posibles desigualdades detectadas, con la finalidad de alcanzar la igualdad de oportunidades; y del impacto o consecuencias de la aplicación de la norma o plan propuesto en relación con la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

iii. La generalización de la evaluación del impacto en los procesos de elaboración normativa.

El 16 de marzo de 2005 la Comisión de la Unión Europea dirigió una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo⁷⁸⁷, de 16 de marzo de 2005, “*Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*”, en el contexto de la estrategia de Lisboa renovada, reorientada al crecimiento y al empleo, en la cual la Comisión anunció su intención de poner en marcha una iniciativa global para la mejora del marco regulador de la UE, basado en tres líneas de actuación: (1) promover con más determinación a nivel de la UE los instrumentos que permiten concebir y aplicar una mejor legislación, especialmente las evaluaciones de impacto y la simplificación; (2) trabajar más estrechamente con los Estados miembros para garantizar que todos los legisladores apliquen coherentemente los principios de mejora de la legislación en toda la UE; y (3) reforzar el diálogo constructivo entre todos los legisladores, a nivel tanto de la UE como de los Estados miembros, y con las partes interesadas.

En consecuencia, la Comisión decidió que, por norma general, las iniciativas establecidas en su programa legislativo y de trabajo desde 2005 —las propuestas legislativas clave y las principales propuestas transversales de definición política, no legislativas— deberían ser objeto de una evaluación de impacto integrada, promoviendo

⁷⁸⁷ Disponible en internet en el enlace siguiente (última consulta: 3 de marzo de 2014):<<[456](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:ES:PDF.>></p></div><div data-bbox=)

además la publicación de hojas de ruta de la evaluación de impacto (*roadmaps*), que dan una primera indicación de las principales áreas que deben evaluarse, y la planificación de los análisis posteriores que permitan aumentar la transparencia en la gestión pública

Finalmente, la Comisión recomendaba que todos los Estados miembros articularan estrategias para legislar mejor, en particular, la implantación de sistemas nacionales de evaluación de impacto que permitiesen determinar las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de una norma, así como las estructuras de apoyo adaptadas a sus circunstancias nacionales.

La plasmación de esta recomendación se realizó mediante la introducción en el ordenamiento estatal español de la figura de la “*memoria del análisis de impacto normativo*” mediante Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio⁷⁸⁸ que, dentro del procedimiento de elaboración de proyectos normativos, reúne en un solo documento los estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como la memoria económica de las mismas (previstos en la Ley 50/1997, del Gobierno) y el informe sobre el impacto por razón de género (previsto en la Ley 30/2003), de manera que quede garantizado que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto “*se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes*”.

El artículo segundo de la norma determina la estructura y contenido de las memorias de impacto normativo, pudiendo distinguirse un contenido mínimo y otro potestativo. El contenido mínimo, determinado en el apartado primero del precepto, comprende: (1) la oportunidad de la propuesta; (2) su contenido y análisis jurídico, que incluirá el listado pormenorizado de las normas afectadas por la entrada en vigor de la norma; (3) el análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias; (4) el impacto económico y presupuestario; (5) y el impacto por razón de género.

⁷⁸⁸ BOE num 173, de 18 de julio de 2009.

No obstante, el apartado segundo del precepto (y a esto se refiere el contenido potestativo de la memoria) refiere que la memoria incluya *“cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad”*. Las referencias contenidas en este apartado a la dimensión medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades y a la no discriminación, traen directamente a colación todo el aparatado doctrinal de la justicia medioambiental. Indudablemente, hay una preocupación del legislador por evitar que los impactos de las normas puedan tener un efecto discriminador, y eso se nota en los diversos contenidos que en la memoria de impacto se refieren a estas cuestiones.

La disposición adicional primera de la norma preveía que se elevara al Consejo de Ministros para su aprobación, antes del 31 de diciembre de 2009, una Guía Metodológica que debería seguirse en la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo. Dicha guía fue aprobada por el Consejo de Ministros en su reunión del 11 de diciembre de 2009, y no viene sino a confirmar la posibilidad de que la memoria recoja un análisis de impactos en clave de justicia medioambiental, es decir, adoptando un marco de justicia medioambiental, ya que, a la hora de determinar los impactos que deben ser estudiados dentro de la memoria, se afirma que *“existe por tanto total libertad por parte del centro proponente para incluir en este apartado cualquier otro impacto que considere relevante para el proyecto normativo, siempre y cuando justifique adecuadamente su inclusión”* puesto que *“se trata de reflejar la incidencia que una propuesta normativa tendrá en los diferentes ámbitos de la realidad”*, de manera que se concluye en que *“no existen ámbitos vetados o que no puedan ser tenidos en cuenta, sino que el proponente debe referir cuantos aspectos sean necesarios”* con vistas a conseguir *“un análisis de impacto normativo lo más completo posible (que) no hará sino reforzar la propuesta”*.

6.- LA JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN SOCIAL AUTONÓMICA.

Siendo la justicia medioambiental el punto de cruce de la agenda medioambiental con la de las políticas sociales, resulta lógico que a la hora de buscar posibles encajes de la justicia medioambiental en el derecho español haya que indagar no sólo en el bloque de la legislación medioambiental sino también en el de la legislación social.

Dentro de este bloque, interesa específicamente la normativa que regula, desde la perspectiva de las políticas sociales, los procesos de degradación urbana en barrios y las actuaciones públicas dirigidas a frenar tales procesos, dinamizar la participación social y promover la rehabilitación urbana.

Tras la aprobación de la Constitución española la materia de política social se convirtió en materia de exclusiva competencia autonómica⁷⁸⁹, y las nuevas administraciones autonómicas y locales adoptaron iniciativas destinadas a promover planes de rehabilitación urbana. Dichas actuaciones, en ocasiones, se convirtieron en normas jurídicas (leyes formales o normas reglamentarias) que, genéricamente, se catalogan con la denominación de “normativa española sobre barrios” en este trabajo.

⁷⁸⁹ Artículo 148.1.20 de la Constitución: “*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Asistencia social*”. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 146/1986, de 25 de noviembre (RTC 1986/146) señala que “*como ya se ha dicho por este Tribunal, nuestro constituyente maneja un concepto consagrado por la práctica nacional e internacional, de ahí que deba atraerse a la interpretación del Texto constitucional los criterios materiales que pueden deducirse de la legislación vigente. Siguiendo la pauta de algunos instrumentos internacionales como la Carta Social Europea, lo que deba entenderse por Asistencia Social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Uno de estos caracteres típicos es su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. La Asistencia Social viene conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces. Aunque en una primera aproximación el lenguaje constitucional no desmiente esta caracterización, del análisis de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía e, incluso, de los Decretos de traspaso de funciones y servicios -en la medida en que puedan servir como elementos auxiliares de la interpretación-, proporcionan una noción más amplia, impropia si se quiere, de lo que es la Asistencia Social a efectos del reparto de competencias constitucionalmente establecido. Esta noción no sólo comprende a la asistencia dispensada por entes públicos -que la definen y la prestan-, sino también a la dispensada por entidades privadas, caso en que los poderes públicos desempeñan sólo funciones de fomento o de control*” (FJ 2).

El interés de estas normas en un estudio sobre la justicia medioambiental es fácilmente deducible, pues el núcleo conceptual del tema versa sobre el entrecruzamiento de los procesos de agresión medioambiental y las situaciones colectivas de vulnerabilidad social, que en los Estados Unidos revisten la fórmula de colectivos minoritarios, población de rentas bajas y pobreza urbana. En España, las primeras normas sobre el tema atendían a procesos de degradación urbana en zonas o vecindarios con fuerte incidencia del desempleo, chabolismo, etc., y en la medida en que el fenómeno migratorio se va incorporando a las políticas públicas (coincidiendo con el incremento de las tasas de inmigración desde finales de los años 90) aparece ya la consideración de la presencia importante de población inmigrantes en estos barrios.

La cuestión del “barrio” (en su doble dimensión de lugar donde se enclava la vivienda de una persona o de una familia, y espacio de desarrollo de relaciones sociales básicas) tendría, además, una proyección iusfundamental. Esta es la posición mantenida por Espínola Orrego en una reciente tesis doctoral⁷⁹⁰ que considera que el derecho a una vivienda digna y adecuada del artículo 47 de la Constitución está conformado no solamente por elementos intrínsecos de la propia vivienda (titularidad jurídica, servicios básicos, habitabilidad y asequibilidad) sino también por el lugar donde se halla la vivienda, lo que, en palabras de la autora, nos va a remitir a campos muy próximos a la justicia medioambiental: *“Si se exige que una vivienda adecuada sea construida en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales, se está haciendo directa alusión al urbanismo (que) se vincula con la calidad de vida, ya que la satisfacción residencial es un elemento indicador de aquella. Asimismo, el lugar de ubicación de una vivienda influye en el medio ambiente y, por tanto, la zona que se urbanice ha de contar con espacios públicos o recuperar en su caso los que se encuentren deteriorados. Por la misma razón, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes”*.

⁷⁹⁰ ESPÍNOLA ORREGO, Gilda. *El derecho a una vivienda digna y adecuada en el ordenamiento español*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, 2010. pp. 26-34.

a) El Decreto de Barrios de Atención Preferente de la Comunidad Valenciana de 1988.

La Comunidad Valenciana constituye el raro ejemplo de una administración regional que, con dos décadas de anticipación, abordó un ensayo de política integral de barrios que permitiese acometer procesos de rehabilitación urbana de zonas degradadas desde una perspectiva unificadora de todas las políticas públicas implicadas.

El programa de Barrios de Atención Preferente (conocido por sus siglas, BAPs) se desarrolló por diversas consellerias de la Generalidad Valenciana (principalmente, la Conselleria de Treball i Seguretat Social) durante los años 1987-1995, aunque sus desarrollos más importantes tuvieron lugar durante la vigencia del II Plan Europeo de Lucha contra la Pobreza (1985-1988), aprobado por el Consejo de las Comunidades Europeas en julio de 1984. En julio de 1987 se aprobaron por parte de la Comisión de las Comunidades Europeas los proyectos correspondientes al Reino de España, que se ejecutarían en el periodo de 1 de julio de 1987 a 30 de noviembre de 1989.

En cumplimiento de este programa, el Consell de la Generalitat valenciana aprobó el Decreto 157/1988, de 11 de octubre, por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación en barrios de Atención Preferente (BAPs), publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de 3 de noviembre de 1988.

El Plan parte de que *“en la Comunidad Valenciana existen zonas suburbanas que viven profundas contradicciones sociales a causa del modelo dominante de desarrollo urbano y de una inadecuada planificación en los asentamientos. Por ello sufren las consecuencias del hacinamiento, los síntomas de la desagregación., la marginación, las disfunciones del desarrollo y los efectos de las conductas delictivas. Ante esta situación, es necesario instrumentar las medidas adecuadas que hagan posible la prevención de los procesos sociales que originan su actual desestructuración, la atención de su demanda asistencial, la promoción de recursos sociales suficientes y el control de sus propios riesgos”* (Preámbulo, 2º y 3º).

Con esta idea, se aprobó el Plan Conjunto de BAPs, en el que quedaban incluidos nueve barrios de la Comunidad Valenciana (“1000 viviendas” en Alicante, “La Tafalera” en Elda, “Los Palmerales” en Elx, “San Agustín” y “San Marcos” en Castellón, “613 viviendas” en Burjassot, “San José” en Xirivella, “La Coma” en Paterna, “Baladre” en Sagunt y “Zorrilla” en Torrent: ver disposición transitoria primera del Decreto). No obstante, el Consell podía declarar nuevos barrios en esta categoría a petición del Ayuntamiento correspondiente, que debería acompañar *“un informe del barrios donde se hagan patentes al menos las condiciones sociales, educativas, sanitarias, laborales y urbanísticas que aconsejan su declaración como BAP, así como la evaluación presupuestaria del coste de las medidas propuestas”* (artículo 11).

El Plan Conjunto de Actuación en BAPs recoge las intervenciones singulares que deben realizarse en los mismos de manera que, aplicando coordinadamente los recursos públicos y privados, se posibilite la solución de los problemas que le afectan (artículo 2), cumpliendo cuatro funciones básicas (artículo 3):

- Detección de los barrios que necesitan esta atención preferente.
- Propuesta de planes de actuación de todas las entidades públicas y privadas implicadas.
- Seguimiento de las actuaciones que se realicen.
- Aplicación de todos aquellos otros recursos que procedentes de instituciones nacionales o europeas se destinen a la lucha contra la pobreza y a la superación de las desigualdades.

El artículo 4 establece que todas las Consellerias afectadas deben aplicar coordinadamente en los BAPs aquellos programas que tienen previstos para situaciones de colectivos especialmente desfavorecidos, y de manera específica asigna funciones a cada una de las consellerias implicadas:

- La Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia debe declarar Centros de Acción Educativa Singular los colegios ubicados en los BAPs, gestionando a través de la

comisión de BAP la concesión de becas comedor, ayudas de libro, apoyos educativos y construcción de comedores escolares.

- La Conselleria de Trabajo y Seguridad Social aplicará medidas de promoción y orientación laboral dirigidos a parados de larga duración, mujeres y colectivos con dificultades específicas. Potenciará los centros de integración sociolaboral, ayudas al empleo autónomo, talleres ocupacionales y programas de formación, y además creará en cada BAP un Equipo de Intervención Social.
- La Conselleria de Sanidad y Consumo incrementará los recursos de atención primaria y garantizará la cobertura sanitaria para toda la población del BAP.
- La Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte ejercerá las funciones de promover la accesibilidad del transporte público, rehabilitación de la vivienda precaria y realojamiento de colectivos marginales.

Por último, el artículo 7 prevé para cada barrio una Comisión Mixta como órgano de participación y de coordinación y en la que están presentes las consellerias implicadas, el Ayuntamiento, las organizaciones sociales con presencia en el barrio y los representantes vecinales.

El Decreto de Barrios de Atención Preferente permitió durante el periodo 1989-1995 una acción de rehabilitación urbana elogiada, y queda además como una norma pionera en el panorama de las políticas sociales españolas. Partiendo de los programas europeos de lucha contra la pobreza consiguió dinamizar los barrios más degradados de la Comunidad Valenciana y su acción perduró hasta que, con el cambio de Gobierno en la Comunidad Valenciana en 1994, quedó sin efectividad práctica, aunque no consta su derogación formal.

No obstante, aunque pudo significar un diagnóstico acertado de ciertas zonas deprimidas, no tiene relevancia alguna a la hora de abordar cuestiones de justicia medioambiental en España. Los problemas de discriminación ambiental no se contemplaban como problemas de los barrios: en esas mismas fechas en Estados Unidos

se daban los primeros pasos de la justicia medioambiental y es entendible que esta materia quedase fuera de la acción preferente prevista en el decreto valenciano que, no obstante, constituyó un referente en las políticas sociales de regeneración integral urbana. Se trató de una norma pionera de política social pero no tuvo la visión de enlazar el ámbito de lo medioambiental con las políticas de barrio.

b) La Llei de Barris de Catalunya de 2004.

Cataluña ha abordado legislativamente la cuestión de la segregación urbana a través de la ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 7 de julio de 2004, cuyo examen se realiza en este apartado desde la óptica del derecho a un medio ambiente adecuado y la justicia medioambiental. La Ley ha sido desarrollada por Decreto 369/2004, de 7 de septiembre (DOGC de 9-9-2004), referido especialmente a las ayudas que pueden recibir los proyectos de intervención integral en áreas urbanas de atención especial.

El Preámbulo de la Ley comienza marcando ya el territorio en el que se desenvuelve la norma, y claramente establece ya la ligazón entre los procesos de regresión urbana y el contexto socioeconómico en el que tales procesos se producen, lo que de entrada sitúa a la norma en el campo propio de la justicia medioambiental:

“(...) por razón de las condiciones históricas en las que se crearon y se han desarrollado, muchas áreas de las ciudades de Cataluña sufren importantes problemas urbanísticos y sociales que, en ocasiones, lejos de resolverse, aún tienden a agravarse. Entre estos espacios, destacan algunas áreas donde se concentran procesos de regresión urbanística, problemas demográficos (causados por la pérdida o el excesivo crecimiento de la población) y carencias económicas y sociales.

Son, en muchos casos, barrios viejos o cascos antiguos, extensiones suburbanas realizadas sin una planificación ni dotación de equipamientos apropiadas, polígonos de viviendas o áreas de urbanización marginal.

En estas zonas, confluyen a menudo problemas de diferente naturaleza, que afectan en muchos casos el estado de conservación de las edificaciones, la urbanización y las redes de servicios; la existencia de espacios públicos; la dotación de equipamientos; la concentración de grupos de ciudadanos con necesidades especiales; la accesibilidad viaria y en transporte público; el desarrollo económico; la actividad comercial, y la seguridad ciudadana. Estas circunstancias afectan negativamente el bienestar de los ciudadanos que residen en estas áreas y son un impedimento para la cohesión social y el desarrollo económico” (Preámbulo, I, 1 y 2)

A continuación, la norma enuncia su finalidad, enmarcada (como suele ser habitual en la legislación española de barrios desfavorecidos) en la esfera de la atención especial, es decir, la intervención pública correctiva de los procesos de degradación urbana:

“ (...) determinados barrios y áreas urbanas de Cataluña hoy requieren una atención especial de la Administración pública. Una atención que supere las intervenciones sectoriales y que permita emprender acciones de intervención integral, dirigidas tanto a la rehabilitación física como a la sostenibilidad ambiental, el bienestar social y la dinamización económica. Estas acciones deben ir dirigidas a la comunidad entera del barrio o el área afectados para conseguir que el espacio y los equipamientos públicos se conviertan en factores de desarrollo social y personal, generadores de tejido social y cultural, entornos favorecedores de cohesión e identificadores sociales y culturales.” (Preámbulo I, 3)

El articulado de la ley se estructura en tres capítulos: el primero está dedicado al “Fondo de fomento del programa de barrios y áreas urbanas de atención especial”,

creado por la propia ley; el capítulo segundo determina las Administraciones Públicas que pueden participar en el fondo (los Ayuntamientos donde radican las zonas de atención especial); y en el capítulo tercero se fijan las normas básicas de financiación con cargo al fondo (el fondo financia entre un 50 y un 75% del coste global del programa de intervención).

La ley de barrios y su normativa de desarrollo discurren por un triple vértice dentro de las políticas públicas autonómicas: las políticas territoriales y de infraestructuras, las políticas sociales y las políticas medioambientales. Que la primacía la tienen las primeras (políticas territoriales y de infraestructuras) no deja duda la ley: no sólo porque las competencias centrales se atribuyan al Departamento de Política Territorial y de Obras Públicas⁷⁹¹ (al cual, el artículo 9, adscribe la comisión gestora del fondo) sino, sobre todo, porque conforme al artículo 6 la priorización en la asignación financiera obedece básicamente a criterios urbanísticos:

“ (...) se da prioridad para recibir financiación del Fondo a las actuaciones que se aplican en alguno de los siguientes ámbitos territoriales:

a) Áreas viejas y cascos antiguos.

b) Polígonos de viviendas.

c) Áreas de urbanización marginal y áreas que tienen una alta presencia de unidades de viviendas que no cumplen las condiciones mínimas de habitabilidad exigibles, según la normativa vigente.”

Del articulado de la Ley, merece la pena reseñar el artículo 5, que define las Áreas Urbanas de Atención Especial, como:

“el barrio o el área urbana geográficamente diferenciables, mayoritariamente destinados a viviendas habituales, que se encuentran o se pueden encontrar, si no se actúa, en alguna de las siguientes situaciones:

⁷⁹¹ Desde enero de 2011 las competencias han sido asumidas por el Departament de Territori i Sostenibilitat.

a) Un proceso de regresión urbanística, como la degradación progresiva de la edificación o la persistencia de déficits de equipamientos, o bien la insuficiencia o la falta de calidad de la urbanización, de las redes viarias, de saneamiento y del espacio público.

b) Una problemática demográfica causada por la pérdida o el envejecimiento de la población, o bien por un crecimiento demasiado acelerado para que pueda ser asumido desde el punto de vista urbanístico o de servicios.

c) Una presencia característica de problemas económicos, sociales o ambientales especialmente graves.

d) Una persistencia de déficits sociales y urbanos importantes, y una problemática de desarrollo local.”

Los cuatro indicadores del artículo 5 son desarrollados por el artículo 3 del Decreto 369/2004, que concreta y pondera cada uno de los indicadores del modo siguiente:

- Regresión urbanística, en donde se tienen en cuenta (1) el valor catastral ponderado por el diferencial del valor catastral medio del área respecto al valor medio del municipio; (2) el deficiente estado de conservación de las edificaciones comparado con el porcentaje medio de Cataluña de edificios en mal estado o estado ruinoso; (3) edificios sin agua corriente o sin evacuación de aguas residuales, ponderado respecto del porcentaje medio de Cataluña; y (4) porcentaje de edificios de 4 o más plantas no dotados de ascensor.
- Problemática demográfica: en este apartado se valora (1) la densidad de población, a partir de 100 viviendas por hectárea; (2) descenso de población o crecimiento muy acelerado durante los últimos cinco años, y ponderado por el diferencial del crecimiento demográfico del municipio; (3) población dependiente, calculado en función de la población mayor de 65 años o menor de 15; y (4) población inmigrante, calculado por el diferencial porcentual respecto del porcentaje medio de Cataluña respecto de extranjeros extracomunitarios.

- Presencia de problemas económicos, sociales o medioambientales: valorado atendiendo a (1) las personas que perciben pensiones asistenciales o pensiones no contributivas; (2) tasa elevada de desempleo; (3) déficit de zonas verdes, en función de las áreas previstas y no ejecutadas en el planeamiento urbano; (4) bajo nivel educativo, calculado en función del porcentaje de personas sin título de bachiller o ciclo de formación profesional.
- Déficit sociales y urbanos: se valora en consideración a (1) los déficit de transporte público, definidos a partir de una frecuencia de paso superior a 30 minutos en horario laboral; (2) déficit de plazas de aparcamiento (carencia de aparcamientos públicos); (3) baja actividad económica (medida en número de locales inutilizados); y (4) porcentaje de población en riesgo de exclusión social.

Finalmente, el artículo 7 de la Ley, en su apartado 2, concreta los ámbitos de la atención especial que quedarán recogidos en un proyecto de actuación:

“Los proyectos deben prever intervenciones en alguno de los siguientes campos:

- a) La mejora del espacio público y la dotación de espacios verdes.*
- b) La rehabilitación y el equipamiento de los elementos colectivos de los edificios.*
- c) La provisión de equipamientos para el uso colectivo.*
- d) La incorporación de las tecnologías de la información en los edificios.*
- e) El fomento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, especialmente en lo que respecta a la eficiencia energética, el ahorro en el consumo de agua y el reciclaje de residuos.*
- f) La equidad de género en el uso del espacio urbano y de los equipamientos.*
- g) El desarrollo de programas que conlleven una mejora social, urbanística y económica del barrio.*

h) La accesibilidad y la supresión de las barreras arquitectónicas.”

El resto del articulado tanto de la Ley como del Decreto regulan cuestiones organizativas y de procedimiento, y carecen de interés en este análisis. Por ello, a la vista de los datos normativos aportados, podemos formular algunas conclusiones respecto de la legislación de barrios aprobada en Cataluña:

Considerando la regulación reseñada, pueden formularse una serie de valoraciones en torno a la legislación catalana sobre barrios degradados:

Ante todo, hay que destacar la importancia de que es la primera norma española que se aproxima con cierto rigor a los conceptos propios de la justicia ambiental (por más que, como ya se ha dicho y luego se reiterará, la norma no es propiamente una norma medioambiental). El artículo 5 de la ley 2/2004, en su enumeración de los cuatro indicadores que definen las zonas de atención especial y, en desarrollo del mismo, el artículo 3 del Decreto 369/2004, aportan una relación directa entre los procesos de degradación urbana, la presencia de población inmigrante y la concurrencia intensa de situaciones de pobreza.

Si se atiende a cada uno de estos elementos en la regulación del Decreto 369/2004, se puede concretar el peso de estos factores:

- *“Descens de població o creixement massa accelerat de la població: 1 punt per cada 2 punts percentuals superiors o inferiors a l'evolució de la població de l'àrea en els darrers 5 anys sobre la mitjana del municipi en el mateix període.”* (apartado 3.2.b, 3)
- *“Alt percentatge d'immigració: 1 punt per cada punt percentual superior al percentatge mitjà de Catalunya de població immigrant extracomunitària.”* (apartado 3.2.b, 5)
- *“Elevada taxa d'atur: 1 punt per cada punt percentual superior al percentatge mitjà de Catalunya de persones desocupades.”* (apartado 3.2.c, 3)

- *“Percentatge de població en risc d'exclusió social: 1 punt per cada punt percentual superior al percentatge mitjà del municipi”*. (apartado 3.2.d, 5)

Hay que considerar que el precepto incluye un total de 16 indicadores, a cada uno de los cuales se pueden asignar un máximo de 5 puntos (artículo 3.3). Los indicadores que, razonablemente, pueden directamente vincularse a los postulados de la justicia ambiental son los 4 transcritos, siendo así que podrían obtenerse en caso de puntuación máxima un total de 20 puntos, es decir, que sólo un máximo del 25% de la atención especial estaría vinculado a finalidad de justicia medioambiental.

La descripción de indicadores, cuando se examina desde la perspectiva del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, tiene en este ámbito su carencia fundamental. Efectivamente, ni la ley ni su norma de desarrollo abordan la perspectiva ambiental: en el apartado de “problemas ambientales” hay en el Decreto, a lo sumo, un indicador referido a la existencia de zonas verdes (artículo 3.2.c, 4) que, además, está limitado en su valoración a aquéllas que estando previstas en el planeamiento no hayan sido ejecutadas.

Sin embargo, no hay mención alguna, en el apartado de problemas ambientales, a la existencia de instalaciones potencialmente dañinas o medioambientalmente rechazables (pensemos en vertidos, emisiones contaminantes,...), ni a la presencia de situaciones fácticas con ese mismo carácter (vertederos ilegales, depósitos de basura, etc). Y tampoco en el apartado de problemas sociales hay mención alguna a problemas de índole sanitaria ni a la concurrencia de determinado tipo de enfermedades o problemas de salud en la población residente en las zonas degradadas.

Desde esta perspectiva, la legislación catalana sobre barrios representa un importante avance legislativo, pero no ha podido o querido llegar a las manifestaciones más sangrantes de la discriminación ambiental, esto es, la posible lesión de bienes jurídicos protegidos relevantes, sean individuales (la salud) o sociales (el bienestar social y la calidad de vida).

Al preterir la dimensión ambiental, la ley hace un tratamiento idéntico de los tres espacios físicos en que la Ley (ex artículo 6) va a desplegar sus efectos: barrios antiguos, polígonos de viviendas y zonas de urbanización marginal. Y ese tratamiento idéntico trae una óptica distorsionada de la percepción de la degradación urbana, puesto que se centra en el disfrute pleno de un derecho completo como es el derecho de propiedad; prueba de ello es que la percepción de la degradación urbana gira básicamente en torno al estado de los edificios y de las viviendas y de los servicios anejos al proceso urbanizador (valor catastral, ascensor, evacuación y suministro de aguas, estado de la edificación, zonas verdes no ejecutadas, aparcamientos públicos, red de transporte público, etc)

Por decirlo resumidamente, la Ley catalana 2/2004 se dicta esencialmente en el contexto del “*derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*” del artículo 47 del texto constitucional, y en especial de la cláusula de apoderamiento por la cual “*los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación*”, antes que del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado del artículo 45, el cual queda por ello preterido.

Esta consideración no debe, sin embargo, ensombrecer la idea de que la legislación catalana ha avanzado un primer intento de diagnosticar la degradación urbana atendiendo a la presencia de población vulnerable (minorías étnicas y población económicamente desfavorecida). Con sus carencias, se ha dado un primer acercamiento a la justicia medioambiental.

Hay un punto de la ley que, hasta este momento, no se había destacado. El artículo 5 se expresa en los siguientes términos:

“A los efectos de la presente Ley, se entiende por área urbana de atención especial el barrio o el área urbana geográficamente diferenciables, mayoritariamente destinados a viviendas habituales, que se encuentran o se

pueden encontrar, si no se actúa, en alguna de las siguientes situaciones (...)”

La posibilidad que abre el precepto de distinguir entre procesos de degradación urbana de presente o de futuro es una cuestión que merece reflexión. Ante todo plantea un problema de gestión pública, pues no parece fácil que un área urbana que previsiblemente vaya a sufrir un proceso de degradación pueda ser valorada conforme a los parámetros de evaluación del artículo 3 del Decreto 369/2004, que atiende sólo a indicadores de presente.

Pero soslayando esta cuestión (posiblemente un lapsus del legislador) sí que conviene destacar que la prescripción inicial del artículo 5 abre una posibilidad: la de hacer valer pretensiones jurídicas, dentro del marco regulador de la ley de barrios, que tuviesen por objeto frenar procesos o actuaciones concretas de degradación urbana.

Tras haber estudiado los distintos programas financiados con cargo al “Fondo de fomento del programa de barrios y áreas urbanas de atención especial” no se ha podido detectar ningún programa con finalidad preventiva: las actuaciones financiadas son, todas ellas, de rehabilitación urbana.

Las consideraciones efectuadas en los párrafos anteriores están estrechamente relacionadas con los objetivos más o menos ambiciosos de la Ley de Barrios. Las actuaciones públicas contempladas en la Ley pivota sobre las aportaciones financieras del referido “*Fondo de fomento del programa de barrios y áreas urbanas de atención especial*”, y los proyectos integrales de atención especial son, fundamentalmente, proyectos de rehabilitación urbana.

Esto se trae a colación en el sentido de que la Ley no adopta medidas sustantivas de limitación o de control sobre actuaciones públicas o privadas que eviten el surgimiento de nuevos focos de degradación urbana. La base de la justicia ambiental está, como ya se ha repetido en este trabajo, en la necesidad de distribuir equitativamente las cargas medioambientales, especialmente en el medio urbano, puesto que existe evidencia de que estas cargas recaen de manera injustificadamente y desproporcionalmente excesiva

sobre la población más desfavorecida. Y esta cuestión es la que esquivo la ley catalana: la distribución futura de las cargas ambientales.

Por todo ello, hay un cierto acercamiento de la ley catalana a la normativa estadounidense de los Superfund⁷⁹²s (habilitación de fondos para mejorar y rehabilitar los espacios más lacerantes de la degradación urbana), y ese es el punto de mayor proximidad a la justicia medioambiental. Aunque la diferencia más aguda entre los *Superfunds* y el Fondo de Fomento de la ley catalana es que éste no discrimina entre la degradación urbana común y aquella otra que se cualifica por la concurrencia de efectos nocivos para la salud de las personas.

El escaso tiempo transcurrido de vigencia de la Llei de Barris impide, de momento, hacer una evaluación de su significación jurídica o de su repercusión en términos de políticas públicas, ya que apenas hay estudios o investigaciones que hayan profundizado en ello. Un estudio del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona⁷⁹³ ha realizado una investigación en un barrio (Erm) de Manlleu, localidad de la provincia de Barcelona, en el que se pone de manifiesto la posibilidad de que la ley pueda ser un instrumento eficaz para articular políticas locales de empleo articuladas en torno a la idea de Desarrollo Local y, específicamente, en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. Sin embargo, en dicho estudio no se aborda la posibilidad de utilizar la Llei de Barris como mecanismo de justicia ambiental ni, tampoco, se abordan consideraciones de naturaleza medioambiental en la aplicación de la Ley.

⁷⁹² El programa “superfunds”, de naturaleza federal, fue aprobado mediante la *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA) de 1980. La ejecución del programa se realiza a través de una agencia especial, la *Agency for Toxic Substances and Disease Registry* (ATSDR), que identifica los lugares contaminados y determina los responsables de dicha contaminación, ordenando las actuaciones de limpieza y descontaminación; la ejecución de la limpieza es por cuenta de la entidad responsable de la contaminación.

⁷⁹³ LOPE PEÑA, Andreu et. al. (2009) *De la Ley de Barrios al diseño de políticas locales de Empleo. Estudio de caso en Cataluña* en Arxius de Ciències Socials, 21.

c) La ley balear de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears.

La Ley de la Comunidad Autónoma de Baleares 2/2009, de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears (BOE del 19 de mayo de 2009) se enmarca dentro del derecho constitucional a una vivienda digna, pero dando una significación amplia a este derecho al enmarcarlo en el contexto vital y social de cada persona, en una manera similar a las concepciones holísticas del medio ambiente manejadas en las primeras formulaciones de la justicia medioambiental (ver parte 1 de esta tesis). Así, señala el preámbulo de la Ley que:

“El derecho de las ciudadanas y los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (...) no se limita a los muros que circunscriben la vivienda. La vivienda se extiende en el entorno inmediato, al barrio, a las calles y a los jardines, a los espacios públicos, al equipamiento colectivo, a las redes de transporte. Se extiende, incluso, al lugar de trabajo, a la escuela, al espacio de compras cotidianas. La vivienda, por lo tanto, es también el barrio: el espacio colectivo donde habiten las personas. Esta ley parte de la premisa de que el derecho a la vivienda digna constitucionalmente reconocido se extiende de forma inseparable al derecho de disfrutar de un barrio igualmente digno, de un hábitat adecuado a las necesidades de la población.(...) Pese a esta voluntad, ciertos pueblos y barrios de las ciudades de las Illes no han tenido, en términos generales, una evolución suficientemente positiva debido a la existencia de diversas deficiencias sociales, económicas, ambientales, urbanísticas y arquitectónicas. Estas deficiencias son la principal causa de que estos barrios sufran un proceso de degradación que tiene, entre otras, consecuencias como el mal estado de conservación de las edificaciones, el déficit de espacios públicos, la falta de dotación de equipamientos comunitarios, la concentración de grupos de ciudadanos con necesidades específicas y la falta de desarrollo económico.”

Este diagnóstico inicial no sirve para promover una actuación pública rigurosa sobre los barrios degradados de Baleares, como tampoco encierra una verdadera intervención sobre las causas de los procesos degenerativos, de manera que la ley balear, dentro del panorama nacional de la legislación de barrios, se enmarca en la rehabilitación urbana que, en este caso, tiene además connotaciones de política turística, cuando en el propio preámbulo de la Ley se dice que:

“Estas intervenciones tienen que ser adecuadas al valor patrimonial original del espacio y tienen que promover la utilización de materiales y mobiliario urbano de calidad. Al mismo tiempo, la programación de las intervenciones tiene que facilitar en primer lugar la recuperación y consolidación progresiva de espacios priorizando las calles o zonas más representativas o de mayor atractivo o utilidad para ir consolidando la revitalización del barrio.”

La Ley se centra en la regulación de una actuación autonómica de carácter subsidiario (pues reconoce que la competencia principal es municipal: artículo 1) cuyo fines son la promoción de la rehabilitación de uso residencial y la mejora del espacio urbano, favorecer la cohesión, la igualdad y el bienestar social de los residentes en los barrios, fomentar la dinamización económica y social de los barrios, y estimular acciones dirigidas a mejorar la situación ambiental así como la sostenibilidad de los tejidos urbanos (artículo 2).

El artículo 3 de la Ley determina los criterios para calificar un barrio en la categoría de *“especial atención”*, incluyendo los procesos de degradación urbanística, arquitectónica o ambiental (apartado a), problemas demográficos derivados del rápido envejecimiento, pérdida o incremento de la población (apartado b) o la *“presencia de problemas económicos o sociales especialmente graves, como un bajo nivel educativo de la población, una elevada tasa de desempleo, un acusado grado de pobreza, la existencia de un nivel elevado de criminalidad, una débil tasa de actividad económica, un porcentaje significativo de población en riesgo de exclusión social o de personas que perciben pensiones asistenciales y pensiones no contributivas, entre otros aspectos”* (apartado c).

Los artículos 4 a 7 de la Ley concretan el régimen especial de estos barrios, que consiste en la articulación de ayudas mediante convocatorias anuales destinadas a que los municipios perceptores de las mismas realicen proyectos de intervención para la rehabilitación y mejora de barrios que deben abarcar actuaciones en los ámbitos urbanístico, arquitectónico y de vivienda, económico o social.

Conforme al artículo 9 los proyectos deben ir acompañados como documentación adicional, entre otra, de un análisis social, que incluirá el estudio de la situación demográfica y social del barrio, con especial acento en la descripción de los grupos de población en situación de desventaja social, el nivel conseguido en la igualdad de género, la evaluación de los grupos sociales con riesgos de exclusión social, la inmigración, la población dependiente así como las personas que requieren ayudas asistenciales (apartado 5) y de un estudio de la situación del sector desde la perspectiva ambiental y de sostenibilidad (apartado 7).

Por último, el artículo 10 establece que la propuesta de actuación tendrá que incluir la estrategia social, económica, urbanística, arquitectónica y de vivienda, con comentarios sobre las actuaciones de rehabilitación y mejora que se pretenden llevar a cabo y detallando los aspectos siguientes: actuaciones de carácter urbanístico, como las dirigidas a la mejora del espacio público, la provisión de equipamientos y zonas verdes, la implantación y la renovación de las redes infraestructurales, la mejora de la accesibilidad, y el fomento de la sostenibilidad y la eficiencia energética y ambiental del desarrollo urbano; actuaciones a nivel arquitectónico dirigidas, entre otras, a fomentar políticas de rehabilitación de edificios así como a proceder, si es necesario, a la tramitación de un área de rehabilitación integral (ARI) o de un área de renovación urbana (ARU); actuaciones a nivel de vivienda, como las dirigidas al fomento del alquiler y del alquiler con opción de compra y la construcción de viviendas de protección oficial; actuaciones a nivel económico y social, como actuaciones de promoción social que beneficien a los colectivos desfavorecidos, fomento de la equiparación en el acceso a los servicios públicos, desarrollo de programas que comporten una mejora social y económica del barrio de la ciudad o del pueblo, con especial atención a la inserción laboral de los desocupados; actuaciones para la equidad

de género en el uso del espacio urbano y de los equipamientos; y actuaciones dirigidas al fomento de participación ciudadana en el desarrollo de las actuaciones.

El examen de la Ley balear pone de manifiesto, una vez más, las limitaciones de toda la legislación española sobre barrios: ser, básicamente, una normativa de buenos propósitos y de desarrollo de actuaciones administrativas de fomento, y cauce legal para la articulación de subvenciones a las actuaciones municipales dirigidas a la mejora urbana. Sin embargo, es predicable aquí la misma limitación antes realizada respecto de las restantes normas autonómicas: falta una cláusula que o bien impida que en los barrios de régimen especial puedan realizarse actuaciones de establecimiento industrial que agudicen el proceso de degeneración urbana, o bien articule posibilidades de acción en sede administrativa que permitan a las personas o grupos sociales afectados esas actuaciones con efectos de degradación urbana. Lo que, en definitiva, genera el absurdo de que al mismo tiempo pueda estar subvencionándose un programa de rehabilitación urbana y permitiéndose nuevas instalaciones o actuaciones que degraden las condiciones del barrio.

No obstante, un extremo sí que merece ser destacado, y es que la Ley balear exige en el artículo 9 la realización de un estudio poblacional y de un estudio medioambiental del barrio, como condición para la aprobación de los programas de actuación. Esto significa que, al menos para poder avanzar en un futuro acciones enmarcadas en la justicia medioambiental se dispone de un instrumento informativo en los documentos que deben acompañar la propuestas de acción sobre barrios deprimidos de las Islas Baleares.

d) Ley de actuación integral en zonas de atención especial de Extremadura de 2010.

La Comunidad Autónoma de Extremadura ha aprobado la Ley 16/2010, de 21 de diciembre, de Actuación Integral en Zonas de Atención Especial (BOE de 11-1-2011), norma que, como señala su Preámbulo, tiene como punto de partida una doble

constatación: que *“Extremadura ha experimentado en las últimas décadas un desarrollo económico y social sin precedentes en su historia que ha situado a la región en unas cotas de bienestar inimaginables hace años”*(I.1), y que *“determinadas zonas situadas en las grandes urbes de la región, de aquellos municipios mayores de 20.000 habitantes, en las que confluyen factores de diversa índole que exponen a la ciudadanía que en ellas reside a determinadas situaciones de vulnerabilidad que pueden conllevar la exclusión social y/o estigmatización de esa zona y de su población”*(I.3).

La Ley parte, por tanto, del reconocimiento de procesos de degradación urbana, específicamente ubicados un municipios de concentración demográfica, y para su superación la Ley incorpora un objetivo de inclusión social⁷⁹⁴: *“impulsar un proceso ilusionante que permita la coordinación y cooperación del conjunto de administraciones públicas así como de la iniciativa social y del resto de agentes sociales en el desarrollo de una actuación integral que equipare estas zonas al resto de zonas de la Comunidad Autónoma, dotándoles de los necesarios servicios públicos y de seguridad, que supongan el disfrute por parte de sus vecinos de unas cotas de bienestar en igualdad al resto de la ciudadanía”* (I.5).

En su artículo 3 la Ley define la zona de atención especial como:

“la zona urbana residencial geográficamente diferenciada en las ciudades extremeñas de más de 20.000 habitantes, en la que coinciden, de manera significativa, factores determinantes de exclusión social, tales como:

a) Degradación del espacio urbano y deficiencias de accesibilidad, comunicación, equipamientos y servicios públicos.

⁷⁹⁴ Debe tenerse en cuenta que esta iniciativa se enmarca en la Estrategia Europea de Inclusión Social (Estrategia de Lisboa) de la Agenda Social Renovada y de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social del Reino de España. En ese contexto, el El II Plan de Inclusión Social de Extremadura, fruto del «Acuerdo de Política Social» firmado el 30 de julio de 2008 entre la Junta de Extremadura, la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (FEMPEX) y los Agentes Sociales y Económicos, contempla el desarrollo de un Plan de Intervención Social en Barrios Desfavorecidos de Extremadura como una medida destacada dentro del área de actuación «Zonas Especialmente Vulnerables» con el fin de contribuir a la transformación de la realidad social de determinados espacios urbanos.

b) Importantes problemas sociales y económicos como grandes carencias formativas, altos índices de absentismo escolar, alta tasa de desempleo, elevados casos de adicciones, significativo porcentaje de beneficiarios de ayudas sociales, escasa o nula participación social y débil o nula tasa de actividad económica, entre otros.

c) Inexistencia de estructuras de convivencia vecinal, relaciones convivenciales conflictivas así como importantes tasas de inseguridad ciudadana.”

El artículo 4 de la Ley fija los principios generales de actuación pública en estas zonas:

“1. Prevención: Las actuaciones a desarrollar en las zonas de atención especial deben estar orientadas no sólo a cubrir aquellas necesidades ya existentes, sino a prevenir las situaciones de riesgo y exclusión social.

2. Equidad: El conjunto de la ciudadanía que reside en la región debe tener las mismas oportunidades de desarrollo económico, social y cultural.

3. Prioridad: Las administraciones públicas deberán otorgar prioridad a las actuaciones a desarrollar en las Zonas de Atención Especial sobre otras zonas.

4. Compromiso responsable: Las administraciones públicas trabajarán de manera comprometida y responsable por dotar de recursos y oportunidades a las zonas de atención especial en la lucha a favor de la inclusión social.

5. Coordinación: Todas las actuaciones que se desarrollen en las zonas de atención especial, con independencia de quién o quiénes las promuevan, deberán estar orientadas en el principio de coordinación y complementariedad.

6. Carácter integral: El carácter multidimensional del fenómeno de la exclusión social debe ser abordado de manera global.

7. Proximidad y Agilidad: La cercanía a las zonas de atención especial y a la ciudadanía debe ser clave para una eficaz intervención.

8. Participación ciudadana: Reconocimiento y dinamización de la participación social de la ciudadanía que reside en las zonas de atención especial como motor para la transformación de su propia realidad”

Y los artículos 5 y 6 establecen el instrumento básico de actuación en las zonas de atención especial: los Programas de Actuación Integral, de vigencia cuatrienal, elaborados por cada Ayuntamiento afectado y en el que se han de contener de manera clara y concisa los objetivos, actuaciones, aportaciones de medios y compromisos financieros; todo ello, además, incardinado dentro de un marco planificador general constituido por el Plan de Actuación Integral que debe elaborar el Gobierno regional (artículo 7).

Especial importancia tiene el artículo 5, que define los ámbitos en los cuales se debe de desarrollar la “actuación integral”, y que son los siguientes:

“El carácter integral de las actuaciones a desarrollar en cada una de las zonas de atención especial de la región implica el desarrollo de éstas en los diversos ámbitos que contribuyen al bienestar social de la ciudadanía. Sin perjuicio de las especiales características y necesidades de cada una de las zonas, las actuaciones se desarrollarán teniendo en cuenta las siguientes áreas: Servicios Sociales. Sanidad. Educación. Urbanismo y Vivienda. Formación y Empleo. Comercio y Empresa. Seguridad Ciudadana. Participación Social. Ocio y Juventud. Otras”

¿Qué valoración podemos hacer de la Ley extremeña a efectos de una aproximación normativa o prescriptiva al ámbito de la “justicia ambiental”? Porque es cierto que la ley extremeña (que constituye, además, el ejemplo español más reciente de abordar la problemática de la degradación urbana desde una perspectiva social) tiene un punto de partida importante: el reconocimiento de que el proceso de crecimiento económico (y urbano) no ha creado sólo riqueza y bienestar sino también focos de pobreza urbana.

Sin embargo, a la hora de analizar los contenidos desde una perspectiva de justicia ambiental el balance es más bien pobre.

Ante todo, el artículo 5, cuando describe los ámbitos de actuación pública (“*ámbitos que contribuyen al bienestar social de la ciudadanía*”) omite toda referencia al medio ambiente. Es cierto que la enumeración no es exhaustiva (la mención final a “otros ámbitos” es bastante elocuente), y que, además, hay una mención precisa a la Sanidad, lo que (como se examina al estudiar el derecho constitucional a un medio ambiente adecuado) pudiera relacionar indirectamente la “actuación integral en zonas de atención especial” con el ámbito medioambiental.

Por otro lado, el artículo 4, al establecer los principios de la actuación integral, menciona en primer lugar el principio preventivo (y la justicia ambiental es, ante todo, preventiva: evitar que sobre zonas urbanas hiperdegradadas puedan incidir nuevos procesos de degradación ambiental) y en segundo lugar el principio de equidad, también en estrecha relación con la justicia ambiental.

Y, finalmente, hay que tener en cuenta que el artículo 3, al definir las zonas de atención especial, relaciona las condiciones ambientales (apartado a), las condiciones sociales (apartado b) y la existencia de conflictos internos en el barrio (apartado c)

Pero, a la hora de la verdad, la Ley 16/2010 ni recoge un principio de justicia ambiental ni puede servir de fundamento para su construcción, ya que la Ley se dirige, principalmente, a incorporar dotaciones públicas en estas zonas, sobre todo en materia de recursos asistenciales (sanitarios, educativos, culturales y sociales) pero no establece ningún control jurídicamente vinculante que impida decisiones públicas que directa o indirectamente impidan la continuación del proceso de degradación ambiental.

Por ello, de manera clara la ley extremeña se enmarca de nuevo en la que hemos denominado “legislación de barrios” española, esto es, normas que tienen un doble propósito: regeneración urbana de ciertos barrios y dotación de infraestructuras públicas vinculadas al bienestar. La no incorporación a la misma de un principio de justicia ambiental entraña que aquella se vea afectada por tres limitaciones fundamentales:

- que no es posible que los representantes del vecindario afectado (los propios vecinos o las organizaciones de base constituidas) puedan invocar la norma para paralizar un proyecto que por motivos medioambientales o por razones sanitarias degrade las condiciones de ese vecindario o barrio;
- que no es posible fundar en la Ley un derecho a la no discriminación medioambiental, evitando que las zonas degradadas sean las que padezcan una mayor incidencia de instalaciones contaminantes;
- y, por último, no existe en el artículo 3 ni una referencia a la concurrencia de instalaciones contaminantes (aunque dentro del concepto de “degradación urbana” pudieran incluirse), ni tampoco se menciona como factor socioeconómico la presencia destacada de población inmigrante ni, finalmente, hay mención alguna a tasas de incidencia de patologías sanitarias derivadas de agentes contaminantes.

Sin embargo, a la hora de valorar la ley no puede obviarse que en Extremadura el peso de la población extranjera es bajo. Conforme a las estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración⁷⁹⁵, en diciembre de 2010 la región tiene 19.829 extranjeros extracomunitarios (para un total nacional de 2,4 millones) y 24.717 extranjeros de régimen comunitario (para un total nacional de 2,35 millones). En conjunto, la población extranjera de Extremadura representa menos del 1% nacional y poco más del 2,2% de la población total de Extremadura. No obstante, sí que existe un contingente importante de trabajadores de temporada que ha propiciado estudios sobre el problema de la vivienda de este colectivo⁷⁹⁶, ha facilitado la aparición de programas de iniciativa local que recogen esta preocupación (por ejemplo, desde el año 2007 el Ayuntamiento de Almendralejo gestiona el programa “Convivir para vivir” en cuyos objetivos está la

⁷⁹⁵ A este respecto hay que recordar que las estadísticas de extranjería del Ministerio de Trabajo e Inmigración se refieren a extranjeros que disponen de una autorización administrativa que les permite residir en España; la extranjería irregular quedaría excluida. Por otro lado, no debe identificarse “régimen comunitario” con nacionalidad de un país de la UE: el régimen comunitario se aplica también a los nacionales extracomunitarios de un ciudadano comunitario.

⁷⁹⁶ BARBOLLA CAMARERO, Domingo. *La vivienda de los inmigrantes temporeros en Extremadura (2000 - 2003). Ejemplarizando el materialismo cultural.* : Fundación Academia Europea de Yuste, 2006.

dotación de vivienda digna a inmigrantes) y ha generado algunas denuncias en medios de comunicación respecto a las deficientes condiciones de vida de estos colectivos⁷⁹⁷

Aun así, la pauta común de la legislación social autonómica que se ocupa de barrios desfavorecidos es ignorar al colectivo de personas inmigrantes cuando se trata de calificar tales barrios; una norma tan reciente como la Ley extremeña de 2010 bien podía haber tenido en cuenta este factor.

e) Normativa autonómica sobre degradación urbana.

Se va a hacer una última referencia, en este epígrafe, para traer a colación el capítulo de la normativa autonómica destinada a articular políticas públicas dirigidas a combatir la degradación urbana.

En general, puede decirse que las actuaciones públicas de regeneración urbana se han contemplado, en España, como parte de las actuaciones en materia de vivienda y, en muchos casos, desvinculados de verdaderas actuaciones integrales sobre el entorno, muchos menos aún incorporando prescripciones de carácter medioambiental; consecuentemente, la figura normal ha sido la subvención a particulares dirigida a rehabilitar o reconstruir viviendas ubicadas en zonas degradadas⁷⁹⁸. A ello hay que añadir una relativa uniformidad en las actuaciones, ya que los planes y programas autonómicos se insertan en el marco del programa estatal vigente en cada periodo, que se constituye así en marco de regulación y, sobre todo, en fuente de financiación de las actuaciones autonómicas.

⁷⁹⁷ Véase el artículo “*Era un prostíbulo, no una vivienda*”, en el periódico digital HOY.ES , edición del 24 de diciembre de 2010.

⁷⁹⁸ Véase, por ejemplo, la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en Cataluña; el Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo en el país Vasco; la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana; la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de medidas urgentes en materia de Vivienda en Castilla-León; el Decreto 137/2013, de 30 de julio, por el que se aprueba el Plan de Rehabilitación y Vivienda de Extremadura 2013-2016 y las bases reguladoras de las subvenciones autonómicas en esta materia, etc.

Así, el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012⁷⁹⁹, está estructurado sobre seis ejes, siendo el tercero de ellos el dedicado a Áreas de rehabilitación integral y renovación urbana, y agrupa tres actuaciones específicas: las Áreas de Rehabilitación Integral de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (ARIS), el Programa de Áreas de Renovación Urbana (ARUS) y el Programa de ayudas para la erradicación del chabolismo. En los tres programas se observa una priorización de las actuaciones sobre los espacios privados y, aunque se aborda en los dos primeros la "*creación de dotaciones y equipamientos, y de mejora de la accesibilidad de sus espacios públicos*", tales actuaciones se contemplan con carácter residual y carecen de verdaderas prescripciones de mejora medioambiental. Por su parte, el programa de erradicación del chabolismo prescinde de cualquier medida de mejora del entorno y hace pivotar la eficacia del programa en las condiciones socioeconómicas de sus habitantes y en el estado de la vivienda, como así se explicita en la definición del problema de chabolismo que efectúa el artículo 56.1 del real decreto ("*asentamiento precario e irregular de población en situación o riesgo de exclusión social, con graves deficiencias de salubridad, hacinamiento de sus moradores y condiciones de seguridad y habitabilidad muy por debajo de los requerimientos mínimos aceptables*"); como lógico corolario de esta aproximación al problema de la infravivienda, el plan propugna, en este programa, la solución única del realojo.

f) Balance global de la legislación autonómica sobre barrios.

Tras el examen de la normativa autonómica que aborda actuaciones para hacer frente a las zonas urbanas más degradadas, es posible formular una serie de observaciones a modo de conclusión en lo que concierne al tema de esta tesis:

1.- La legislación sobre barrios es una legislación con vocación multisectorial y que se aborda, principalmente, desde la perspectiva de la política social. Esto significa que

⁷⁹⁹ BOE núm. 309, de 24 de diciembre de 2008.

el protagonismo en la ejecución e implementación de las mismas se atribuye a las consejerías o departamentos con competencias en materia social, aunque con una manifiesta vocación de coordinación de las actuaciones que se realicen por todos los departamentos autonómicos. Además, esta coordinación se desarrolla a un doble nivel: por una parte, entre los propios departamentos autonómicos, y por otro lado entre estos y las competencias municipales de los ayuntamientos afectados.

2.- La legislación sobre barrios ofrece un punto de partida importante a la hora de enfocar los temas de justicia medioambiental en España, ya que en todos los casos las normas estudiadas exigen un estudio detallado de las condiciones del barrio con carácter previo a la aprobación del régimen especial que cada norma prevé. Ese estudio, en las normas más antiguas resulta más escueto y omite referencias medioambientales y sobre población de minorías existente en el barrio (caso de la norma valenciana de 1988); las normas más recientes, en cambio, incorporan elementos muy completos para un estudio de la discriminación ambiental en los barrios deprimidos; tal es el caso de la ley balear, que en su artículo 9 exige un pormenorizado estudio demográfico y ambiental.

3.- Todas las normas, sin excepción, abordan una cuestión de financiación pública: el régimen especial que se regula para barrios deprimidos consiste en el otorgamiento de ayudas públicas (generalmente previa la aprobación de un plan singular o programa) destinado a actuaciones administrativas de fomento. Generalmente no se detallan las actuaciones concretas que se van a realizar en el marco del régimen especial, no creando regímenes jurídicos singulares o excepcionales más allá de lo puramente subvencional. La excepción, en este caso, la representa la norma valenciana, que establece que todos los colegios ubicados en los barrios de atención preferente pasan a quedar calificados centros como centros de acción educativa singular.

4.- No existe, en ningún caso, un verdadero contenido prescriptivo en la legislación española sobre barrios que pueda ser incardinada dentro de los conceptos propios de la justicia medioambiental. Concretamente:

- No existe ninguna vinculación entre la percepción de fondos públicos y la realización o mantenimiento de acciones que pudieran considerarse injusticias o discriminaciones medioambientales. Es razonable que dentro de los órganos interdepartamentales de coordinación que prevén las respectivas normas se debatan estas cuestiones y, por pura coherencia, se eviten actuaciones contradictorias e incoherentes, más este efecto quedaría como cuestión de buena voluntad o de coordinación administrativa, y no como efecto derivado de la eficacia de una norma.
- No existe ninguna prohibición de autorización por los órganos autonómicos o locales correspondientes de nuevas instalaciones industriales con efecto perjudicial sobre el medioambiente o la salud de las personas cuando la acumulación de tales instalaciones suponga una carga desigualmente soportada por los vecinos respecto al resto de zonas. Consecuentemente, no aparece tampoco ninguna posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo contra tales autorizaciones fundado en una discriminación ambiental; procedimiento que, en definitiva, abriría una acción jurisdiccional mediante el correspondientes recurso contencioso administrativo ante dicho orden jurisdiccional y supondría que el derecho a la no discriminación ambiental tuviese la garantía de la tutela judicial efectiva.
- Por último, no existe tampoco en la legislación española sobre barrios una garantía de participación efectiva de los vecinos y de las organizaciones sociales del barrio en los procesos de autorización de instalaciones con efecto medioambiental negativo. Uno de los pilares de la justicia medioambiental es la implicación práctica de los colectivos y personas afectados, y las normas examinadas en este apartado no mencionan otra participación vecinal que su presencia en los órganos administrativos de coordinación. El problema es que las autorizaciones y los asuntos que son materia de justicia medioambiental no pasan por estos órganos, cuya finalidad es articular programas de fomento (subvención), de manera que la

participación social queda reducida a las cláusulas generales de participación pública en los procedimientos administrativos, las cuales se revelan manifiestamente insuficientes en la dinámica propia de la justicia medioambiental.

CAPÍTULO 6 -JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL EN EL JUICIO DE IGUALDAD: ANÁLISIS COMPARATIVO EN ESTADOS UNIDOS Y EN ESPAÑA

El recorrido que en el capítulo anterior se ha realizado en la búsqueda de la justicia medioambiental dentro del ordenamiento jurídico español quedaría incompleto si no se acompañase de un estudio de la justicia medioambiental desde la perspectiva del juicio de igualdad. Como se ha examinado a lo largo de esta tesis, la justicia medioambiental representa el punto de intersección del derecho al medio ambiente con la prohibición de discriminaciones ilegítimas; de momento, el proceso de investigación jurídica se ha centrado en el primero de estos aspectos, intentando hallar enunciados jurídicos en los que se recoja el derecho a un reparto equitativo de las cargas ambientales desde la perspectiva de las regulaciones medioambientales. Los resultados de esta indagación han conducido a descubrimientos no desdeñables, desde la perspectiva de poder articular acciones de exigibilidad jurídica de aquél reparto equitativo y que tengan una base más o menos firme en el ordenamiento español. Corresponde, en este momento, continuar el proceso de investigación jurídica desde la segunda dimensión de la justicia medioambiental: la perspectiva de la no discriminación y del principio de igualdad.

El recorrido realizado en el capítulo anterior ha hallado ciertos elementos de interés a la hora de configurar un *lecho de recepción* de la justicia medioambiental en España (en fase de conclusiones se valorarán conjunta y adecuadamente estos elementos), pero una constatación también es patente: que no ha existido una recepción explícita de la justicia medioambiental en el derecho español.

En Estados Unidos, en los doce años que transcurrieron entre los sucesos de *Warren County* y la aprobación de la Orden Ejecutiva de 1994 tampoco existió una referencia normativa que acogiese explícitamente la justicia medioambiental. En tal tesitura, las

organizaciones y grupos sociales afectados intentaron encontrar remedios jurídicos que pudiesen acoger sus demandas de equidad ambiental, y para ello se utilizó la arquitectura de defensa del derecho de igualdad y de la prohibición de discriminación; es decir, el llamado juicio de igualdad.

Consecuentemente, procede que en esta tesis acabemos el recorrido recurriendo también a la posibilidad de ubicar las demandas de justicia medioambiental en nuestro juicio constitucional de igualdad. Por ello, en el presente capítulo se abordará, en primer lugar, el estado de la cuestión en los Estados Unidos y, en la segunda parte, su correspondencia en el derecho español. Desde luego, no es propósito de este epígrafe hacer un examen detenido y exhaustivo del juicio de igualdad, ni en el derecho español ni en el estadounidense, ya que no es esa la materia de esta tesis; por las mismas razones, se omiten otras referencias a derecho comparado distinto del estadounidense, pues es el único sistema jurídico en el que se ha planteado la judicialización de los conflictos de la justicia medioambiental. Con la exposición de esta cuestión finalizarán los contenidos de investigación de esta tesis, dando paso a la parte final de cierre de la misma mediante la formulación de las conclusiones obtenidas.

Una aclaración adicional es necesaria: el examen de la justicia medioambiental desde la perspectiva del principio de igualdad debería abordar la doble dimensión formal y material de la igualdad. No obstante, es necesario constatar que la aún corta historia de la justicia medioambiental la ha situado, de momento, en el primero de estos aspectos: la prohibición de discriminación que encierra el principio de igualdad formal; el campo de batalla legal y judicial de la justicia medioambiental en los Estados Unidos en la actualidad se limita, por el momento, a impedir situaciones de discriminación ambiental y a plantear luchas contra ellas. Los desarrollos futuros de la justicia medioambiental pasarán, sin duda, por los aspectos sustantivos del principio de igualdad, mediante la implementación de una acción afirmativa que tenga por destinatarios a los grupos sociales subordinados que padecen una mayor carga medioambiental. De momento, sin embargo, estos aspectos no constituyen materia sobre la que pueda asentarse una investigación jurídica y su estudio constituiría, por sí solo, motivo de un

trabajo de investigación con sustantividad propia. Por estas razones, en el presente capítulo no se va a abordar la igualdad material en su proyección medioambiental.

1.- Justicia medioambiental y principio de igualdad en los Estados Unidos.

El marco legal de la justicia medioambiental en los Estados Unidos no encaja con claridad en ninguna norma o grupo normativo específico, sino que resulta de una intersección de normas diversas procedentes de ámbitos también diferentes como los derechos civiles, la regulación medioambiental, los derechos humanos, los principios constitucionales o la regulación sectorial de concretos ámbitos de la actuación pública⁸⁰⁰. Existe además el problema adicional de que las leyes medioambientales normalmente son normas orientadas en torno a la idea de *riesgo*, de manera que tanto las agencias que otorgan los permisos medioambientales como los órganos jurisdiccionales que conocen de estas cuestiones difícilmente van a ser sensibles a las reclamaciones de justicia medioambiental que se susciten respecto de emisiones que estén debajo de los umbrales legalmente fijados (umbrales fuera de riesgo) ignorando, en cambio, dos factores que directamente incidirían en estas situaciones: la contaminación acumulada (atendiendo al conjunto de fuentes contaminantes que coexisten en un mismo espacio físico) y la injusta distribución (respecto a otros grupos de población que puedan servir de referencia).

Por ello, en Estados Unidos las estrategias legales a la hora de plantear reclamaciones ante los tribunales en materia de justicia medioambiental han abandonado las regulaciones medioambientales y se han centrado en los instrumentos jurídicos que tradicionalmente han prohibido las discriminaciones, pues ofrecen cauces adecuados para que las comunidades afectadas hayan podido plantear reclamaciones fundadas en la existencia de discriminaciones medioambientales. Consecuentemente, la justicia medioambiental se ha ubicado dentro del juicio de igualdad.

⁸⁰⁰ HURWITZ, Julie H. y SULLIVAN, E. Quita, "Using Civil Rights Laws to Challenge Environmental Racism" en: , 2 *Journal of Law in Society* num 5-70. 2001. Disponible online en: <<[http://racism.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1177: environ01-1&catid=52&Itemid=175](http://racism.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1177:environ01-1&catid=52&Itemid=175)>> (última consulta: 2 de marzo de 2014).

Como señala Cole, los litigios en esta materia se han centrado primariamente en las prácticas presuntamente discriminatorias que se dan en los procedimientos de otorgamiento de permisos para el establecimiento de instalaciones nocivas y, de manera especial, en los impactos dispares que imponen tales procesos sobre los grupos minoritarios⁸⁰¹. Una demanda medioambiental típicamente reclama que una agencia pública ha discriminado, por motivos sospechosos (raza, origen nacional, clase económica,...) a un determinado colectivo o grupo de personas durante el proceso de adopción de una decisión de establecimiento de actividades que comportan un daño o un riesgo ambiental, generando un perjuicio a los residentes de un vecindario que pertenecen, en un porcentaje significativo, a grupos minoritarios o vulnerables⁸⁰². Dos posiciones básicas y enfrentadas van a converger en el litigio:

- a) Por un lado, la posición demandante sostendrá que las comunidades afectadas, mayoritariamente compuestas por población perteneciente a grupos minoritarios por factores étnicos o de origen nacional, se han visto forzadas a soportar los costes externos desproporcionados de los procesos industriales, mientras que tales costes deberían ser asumidos proporcionalmente por todos aquéllos que se benefician de esos procesos⁸⁰³.
- b) Por el lado demandado, el argumento adopta un léxico conservador y conceptúa la justicia medioambiental como una usurpación causada por una regulación excesiva de derechos de propiedad.

En este apartado se van a examinar las formas típicas de jurisdiccionalización del conflicto ambiental en los Estados Unidos. Así, dos han sido las vías legales utilizadas para encauzar las demandas de justicia medioambiental: la cláusula de igualdad de la décimocuarta enmienda (*Equal Protection Clause*) y el título sexto de la *Civil Rights*

⁸⁰¹ COLE, Luke W. "Environmental Justice Litigation: Another Stone in David's Sling", en: *Fordham Urb. Law Review.* , num. 21. 1994. pp. 523-524.

⁸⁰² WEINBERG, Philip. "Equal Protection", en: GERRARD, Michael B. y FOSTER, Sheila R. *The Law of Environmental Justice: theories and procedures to address disproportionate risks. (second edition)*. Chicago: ABA Publishing, 2008. p. 3.

⁸⁰³ MANASTER, Kenneth A. *Environmental Protection And Justice: Readings And Commentary Of Environmental Law And Practice* . Anderson Publishing Co., 1995. p. 192.

Act de 1964, que prohíbe el trato discriminatorio de los receptores de fondos federales. Ambas vías van a ser objeto de estudio a continuación.

A) La justicia medioambiental a través de la *Equal Protection Clause*.

En Estados Unidos, la potestad de los tribunales para inaplicar las normas contrarias a los principios constitucionales deriva de la jurisprudencia sentada en el asunto *Madbury vs Madison* de 1803; no obstante, al carecer la Constitución de una formulación del principio de igualdad, tras la finalización de la Guerra de Secesión se adoptó la decimocuarta enmienda (ratificada el 9 de julio de 1868) cuya sección primera, conocida como “*equal protection clause*”, dispone que “*toda persona nacida o naturalizada en los Estados Unidos, y sujeta a su jurisdicción, es ciudadana de los Estados Unidos y del Estado en que resida. Ningún Estado podrá crear o implementar leyes que limiten los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco podrá ningún Estado privar a una persona de su vida, libertad o propiedad, sin un debido proceso legal; ni negar a persona alguna dentro de su jurisdicción la protección legal igualitaria*”⁸⁰⁴. Se convierte esta cláusula, así, en el primer medio efectivo de impugnar las acciones gubernamentales discriminatorias. No obstante, hay que considerar que la constitución de cada Estado puede (y casi siempre ocurre) tener disposiciones específicas de protección frente a las discriminaciones, las cuales van a actuar siempre como un plus sobre el nivel de protección federal (que cumple una función de mínimo, según la doctrina de la sentencia *Pruneyard Shopping Center v. Robins*⁸⁰⁵) pudiendo, en consecuencia, optarse por plantear en estos casos la demanda ante los tribunales federales o ante los estatales.

Centrado el estudio en la enmienda constitucional, por influencia del momento político de su aprobación el Tribunal Supremo circunscribió su eficacia sólo a la protección frente a las “*discriminaciones producidas contra los negros como clase*”,

⁸⁰⁴ Su texto original en inglés dice: “*All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.*”

⁸⁰⁵ 447 US 74 (1980).

según la doctrina establecida en el asunto *Slaughter House*⁸⁰⁶ de 1872, aun cuando la jurisprudencia posterior ampliará su ámbito a partir del asunto *Yick Wo v. Hopkins*⁸⁰⁷ de 1886 (referido a las discriminaciones padecidas por un ciudadano chino americano) y en 1897 prohibió la discriminación realizada por las autoridades estatales, incluso si no están basadas en la raza o color de la persona que la padece (asunto *Gulf c. Ellis*⁸⁰⁸).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo estableció ya en 1879, a propósito de una norma que impedía a los negros formar parte de un jurado, que los actos de discriminación racial (incluso si las limitaciones afectaban a los blancos) eran contrarios a la *equal protection clause* (asunto *Strauder v. West Virginia*⁸⁰⁹); sin embargo, en 1896, en el asunto *Plessy v. Ferguson*⁸¹⁰, convalidará el Tribunal Supremo la constitucionalidad de las acciones de segregación racial en la doctrina del “*separados pero iguales*” (*separate but equal*), confirmando una ley de Louisiana que imponía vagones de tren separados para blancos y negros. Esta doctrina (fundada en la falta de competencia federal para imponer a los particulares una prohibición de discriminación) retraerá al Congreso durante más de medio siglo de cualquier intento de aprobar leyes contra la discriminación racial; sólo comenzará a quebrarse con la sentencia *Korematsu v. United States*⁸¹¹ (que aplicará un estándar riguroso de enjuiciamiento – el *strict scrutiny* que luego se estudiará - al uso de la raza en las clasificaciones normativas) y será definitivamente abandonada en 1954, desde la doctrina sentada en el asunto *Brown v. Board of Education*⁸¹², declarando inconstitucional la segregación racial practicada por los Estados, doctrina que se extenderá a las acciones federales en *Bolling v. Sharpe*⁸¹³ por aplicación de la quinta enmienda (cláusula del procedimiento debido).

⁸⁰⁶ 83 US (16 Wall). 36 (1872).

⁸⁰⁷ 118 US 356 (1886).

⁸⁰⁸ *Gulf, C&S F Ry Co. v. Ellis*, 165 US 150 (1897).

⁸⁰⁹ 100 US 303 (1879)

⁸¹⁰ 163 US 537 (1896). El Tribunal afirma que “*equal but separate accommodations* (does not) “*stamp the colored race with a badge of inferiority*”. No obstante, un voto disidente del juez Harlan mantuvo que esta medida interfería con la libertad personal de los ciudadanos.

⁸¹¹ 323 US 214 (1944).

⁸¹² 347 US 483 (1954).

⁸¹³ 347 US 497 (1954).

Como señala Weinberg⁸¹⁴, es poco probable que las leyes de diferenciación racial reaparezcan, y en los últimos años el Tribunal Supremo más bien tiene que lidiar con la complejidad de las normas de acción afirmativa que en lugar de lesionar a los grupos minoritarios tienen por objeto beneficiarlos⁸¹⁵.

Conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, en la aplicación de la décimocuarta enmienda tres principios rigen a la hora de conceder la protección frente a discriminaciones:

1.- En primer lugar, la discriminación debe de tener su origen en una acción de los gobiernos estatal o local (ambos sujetos a la *cláusula de igual protección*), aunque, como ya se ha dicho, la quinta enmienda extiende el requisito a la acción federal (asuntos *Washington v. Davis*⁸¹⁶ y *Buckley v. Valeo*⁸¹⁷). Corolario de ello es que la acción de los particulares queda fuera del ámbito de acción de la cláusula (asunto *Evans v. Abney*⁸¹⁸); no obstante la jurisprudencia ha reconocido supuestos cualificados en los cuales la acción de un particular que actúa con el apoyo o bajo el mandato de una autoridad estatal se asimila a acción gubernamental (asunto *Shelley v. Kraemer*⁸¹⁹).

2.- Ya que las clasificaciones legislativas entrañan una diferenciación entre grupos sociales, formas de conducta o rasgos personales, podría decirse que toda clasificación legislativa entraña discriminación. Según la doctrina establecida en *Plyer v. Doe*⁸²⁰ la cláusula de igual protección se infringe cuando se demuestra que personas similarmente situadas son tratadas de modo diferente. No obstante, no toda discriminación (clasificación) es contraria a la 14ª enmienda, sino sólo las injustificables, esto es, las llamadas *discriminaciones odiosas* (*invidious*

⁸¹⁴ WEINBERG, Philip. "Equal Protection", en: GERRARD, Michael B. y FOSTER, Sheila R. *The law of Environmental Justice: theories and procedures to address disproportionate risks* (second edition). Chicago: ABA Publishing, 2008. pp. 4-5.

⁸¹⁵ *Regents of University of California v. Bakke*, 438 US 265 (1978); *Adaranda Constructors Inc v. Pena*, 515 US 200 (1995); *Grutter v. Bollinger*, 539 US 306 (2003); *Gratz v. Bollinger*, 539 US 244 (2003).

⁸¹⁶ 426 US 229 (1976).

⁸¹⁷ 424 US 1 (1976).

⁸¹⁸ 396 US 435 (1970).

⁸¹⁹ 334 US 1 (1948).

⁸²⁰ 475 US 202, 216 (1982).

discriminations), que están basadas en rasgos sospechosos como la raza u origen nacional.

3.- Por último, es necesario acreditar que ha existido un propósito de discriminación, es decir, una intención o voluntad discriminatoria por parte del autor (asunto *Washington v. Davis*⁸²¹).

El punto central del juego aplicativo de la *equal protection clause* consiste en la clasificación que hace una norma (o una actuación pública no normativa) de los sujetos que entran dentro de su campo de aplicación. Como se acaba de decir, toda norma comporta clasificaciones que suponen la asignación de un rasgo (*trait*) a los sujetos destinatarios de la misma, exigiéndose que dicha clasificación tenga un fundamento racional. En Estados Unidos, la racionalidad del rasgo (y de la clasificación resultante) se valora en función de su relación con la finalidad normativa, según un razonamiento expuesto por Tussman y tenBroek⁸²² en 1949 en un influyente ensayo en el que ponen de manifiesto cómo la clasificación no sólo debe tener una relación razonable con la finalidad de la norma, sino que además debe utilizar rasgos o caracteres que no sean contrarios a los principios constitucionales⁸²³, según una construcción que aunque no había sido explicitada por el Tribunal Supremo, estaba implícita en el voto disidente del juez Rutledge en el asunto *Koch*⁸²⁴, poniéndose de manifiesto que existen rasgos o caracteres prohibidos y, por ello, *clasificaciones sospechosas*, como estableció la sentencia *Korematsu*⁸²⁵.

⁸²¹ 426 US 229 (1976).

⁸²² TUSSMAN, Joseph y tenBROEK, Jacobus. "The Equal Protection of the Laws", en: *California Law Review*, volumen 37, num. 3, septiembre 1949. pp. 341-381. En la construcción que realizan Tussman y tenBroek, la racionalidad de la clasificación se formula en términos de relación del rasgo (T) con las personas que están similarmente situadas respecto al propósito de la norma (M). Esta relación se puede presentar bajo cinco hipótesis: dos que no plantean problemas (coincidencia total o falta de coincidencia total entre los grupos T y M) y tres hipótesis problemáticas: por insuficiencia (*underinclusive*: no todos los M están incluidos en T); por exceso (*overinclusive*: no todos los M son T), y mixtas (*under-overinclusive*); como ejemplo de estas, el supuesto del asunto *Hirabayashi* (1943) referido a los "ciudadanos americanos con ancestros japoneses" (pp. 347-353).

⁸²³ TUSSMAN, op. cit., p. 354.

⁸²⁴ *Koch v. Pilot Comm'rs*. 330 US 552, 565 (1947): "when the test in fact is race or consanguinity (...) that is not a test; it is a wholly arbitrary exercise of power".

⁸²⁵ *Korematsu v. United States*

Por ello, en los Estados Unidos no existe un único estándar de escrutinio judicial de las diferencias de trato, sino que según se utilicen o no rasgos o atributos sospechosos, existe un escrutinio básico y otro estricto. No obstante, como señala Giménez Glück⁸²⁶ en rigor podría hablarse de tres estándares, considerando que la ausencia de cláusula constitucional específica de no discriminación por razón de sexo ha llevado al Tribunal Supremo a construir lo que se ha llamado un *juicio intermedio* (*intermediate scrutiny* o *middle tier scrutiny*)⁸²⁷ que aplica, desde los años setenta, a las clasificaciones normativas que producen un perjuicio a las mujeres.

i) El escrutinio básico (*rational basis scrutiny*).

El *rational basis scrutiny* es el test ordinario de revisión judicial bajo la cláusula de igual protección, a menos que esté involucrada una clasificación sospechosa (como la raza) o un derecho fundamental (especialmente cuando entra en juego la libertad de expresión). El escrutinio básico se suele denominar “juicio de mínimos”, según expresión acuñada por Lawrence Tribe⁸²⁸, y que entraña una confirmación de la clasificación legislativa en tanto exista una mínima base racional para la misma: basta

⁸²⁶ GIMÉNEZ GLÜCK, David. *Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional*. Barcelona: Bosch, 2004. pp. 206-209.

⁸²⁷ La noción del escrutinio intermedio nació en 1973, cuando el Tribunal Supremo tuvo que enjuiciar la constitucionalidad de un acta del Congreso que concedía mayores beneficios financieros a los hombres casados que a las mujeres casadas en las fuerzas armadas (asunto *Frontiero v. Richardson*, 411 US 677 - 1993). Cuatro jueces eran partidarios de revocar la norma, sobre la base del escrutinio estricto; otros tres jueces eran contrarios a dicha aplicación, pues la *Equal Rights Amendment* de 1972 estaba pendiente de ratificación por los legislativos estatales, y sólo entonces las discriminaciones por razón de sexo estarían sujetas a escrutinio estricto; no obstante, los tres disidentes estaban de acuerdo en anular la disposición. El escrutinio intermedio nació, así, con carácter provisional; no obstante, la enmienda constitucional no fue finalmente aprobada (muchos Estados temieron que una interpretación conservadora del Tribunal Supremo podría hacer inconstitucionales las medidas de acción positiva en materia de género) y el juicio intermedio se mantuvo operativo, al menos para discriminaciones por razón de género. Su indagación fundamental es descifrar si una diferenciación de género responde a estereotipos o prejuicios tradicionales o bien obedece a diferencias sexuales relevantes para el cumplimiento de objetivos legislativos (además, el *compelling government interest* propio del escrutinio estricto es sustituido por la acreditación de un *important government interest*: asunto *Mississippi University for Women v. Hogan*, 485 US 718, 724 - 1982). Ha habido, sin embargo, cierta reticencia del Tribunal Supremo a extender el escrutinio intermedio a otros colectivos (véase la opinión del juez Byron White a propósito de los discapacitados psíquicos en el asunto *City of Clearnce* de 1985) por el temor a crear la conciencia injustificada de pertenencia a grupos minoritarios. Véase: BURT, Robert A. *The Constitution in conflict*. Cambridge (Mass): Harvard University Press, 1992. pp. 363-366.

⁸²⁸ TRIBE, Lawrence. *American Constitutional Law*. Mineola: The Foundation Press, 1988. pp. 1439-ss.

considerar que la racionalidad total de una clasificación legislativa constituye un objetivo imposible de alcanzar y, por ello, los tribunales no pueden exigir al legislador esa perfecta racionalidad en sus clasificaciones.

En la decisión sobre *Railway Express v. State of New York*⁸²⁹ de 1949, aunque el Tribunal Supremo advertía que la clasificación no era completamente racional, el Tribunal encuentra una mínima relación de la prohibición legal con la finalidad de la seguridad vial y convalida la norma. En el asunto *Federal Communications Commission v. Beach Communications Inc*⁸³⁰ el Tribunal afirma que basta con que existan “razones plausibles” para que la norma se convalide (“where there are plausible reasons for Congress action, our inquiry is at an end”). Incluso, un argumento adicional planteado por el Tribunal Supremo ha sido que el legislador no puede alcanzar de golpe la igualdad de todos los ciudadanos y la erradicación de todas las discriminaciones, sino que esta tarea debe de hacerse progresivamente (*step at a time*⁸³¹). En conclusión, el juicio de mínimos está dirigido a convalidar la norma o actuación y, como corolario, se basa en una presunción a favor del legislador, lo que llevó a Gerald Gunther⁸³² a afirmar que se trata de un juicio en teoría de mínimos e inexistente en la práctica.

No obstante, desde los años setenta ha habido unos pocos casos en los que el Tribunal Supremo, manteniendo el *rational basis scrutiny* (y rechazando expresamente la aplicación del *middle tier scrutiny*) ha invalidado la acción gubernamental por irracional⁸³³. Giménez Glück mantiene que se trata de una docena de casos de los que es difícil extraer la consecuencia de si se trata o no de una línea jurisprudencial constante⁸³⁴. Weinberg entiende que estas sentencias declaran la irracionalidad de la clasificación cuando las mismas están fundadas en un prejuicio contra grupos sociales

⁸²⁹ 336 US 106 (1949). Se trataba de enjuiciar una prohibición de publicidad comercial en los laterales de los camiones, aunque quedaba exceptuada la publicidad del negocio del propietario del camión.

⁸³⁰ 508 US 307 (1993). Se juzga una regulación federal de la televisión por cable que excluye a las instalaciones comunes a uno o más edificios que están bajo una propiedad común.

⁸³¹ *Williamson v. Lee Optical*. 348 US 483 (1995).

⁸³² GUNTHER, Gerald. “Foreword: in search of evolving doctrine on changing court: a model for a newer equal protection”, en *Harvard Law Review* num. 86. 1972. p. 8.

⁸³³ El primer caso fue *US Dept of Agriculture v Moreno* (413 US 528 – 1973), sobre ampliación de beneficiarios de tickets de comida; otros asuntos de relevancia han sido *City of Cleburne v. Cleburne Living Center* (473 US 432 – 1985), sobre construcción de un centro de discapacitados psíquicos; y *Romer v. Evans* (517 US 620 – 1996), sobre aplicación de beneficios a homosexuales.

⁸³⁴ Un listado de estas sentencias en GIMÉNEZ GLÜCK, op. cit. p. 143, nota 202.

no sospechosos (discapacitados mentales, homosexuales, etc)⁸³⁵. Por el contrario, Farrell hace un recorrido por estas sentencias y llega a la conclusión de que no existe un planteamiento único coherente en los fallos, pues ni los grupos afectados (minorías excluidas del proceso político), ni el interés perseguido por las normas, ni los medios empleados por el legislador revelan un patrón común a todas ellas⁸³⁶.

ii) El escrutinio estricto (*strict scrutiny*).

El *strict scrutiny* es el parámetro que aplica el Tribunal Supremo cuando enjuicia una clasificación en la que aparece un *atributo sospechoso* (*suspicious trait*), específicamente la pertenencia a una raza, grupo étnico o minoría nacional que haya padecido una historia de discriminación y, en tal caso, la presunción a favor del legislador cede frente a la obligación de justificar la clasificación en un interés político fundamental (*compelling government interest*) y que, además, se haya utilizado la alternativa menos gravosa o más ajustada (*narrowly tailored*)⁸³⁷.

Tiene su origen en la nota a pie de página número 4 del juez Stone en la decisión *United States v. Carolene Products Co.*⁸³⁸ (según el juez Powell, la más famosa nota de la historia del derecho constitucional) que declaraba que el escrutinio judicial debería de ser más estricto cuando las leyes estuviesen dirigidas particularmente a minorías nacionales, raciales o religiosas. Desde entonces, el Tribunal Supremo ha venido

⁸³⁵ WEINBERG, op. cit. p. 5.

⁸³⁶ FARRELL, Robert C. "Successful Rational Basis Claims in the Supreme Court from term through *Romer v. Evans*", en: *Indiana Law Review*. Vol. 32. pp. 357-419.

⁸³⁷ *Plyer v Doe*. 457 US 202, 217-18 (1982).

⁸³⁸ 304 US 144, 153 n. 4 (1938). El texto de la nota dice: "*There may be narrower scope for operation of the presumption of constitutionality when legislation appears on its face to be within a specific prohibition of the Constitution, such as those of the first ten amendments, which are deemed equally specific when held to be embraced within the Fourteenth. . . . It is unnecessary to consider now whether legislation which restricts those political processes which can ordinarily be expected to bring about repeal of undesirable legislation, is to be subjected to more exacting judicial scrutiny under the general prohibitions of the Fourteenth Amendment than are most other types of legislation. . . . Nor need we inquire whether similar considerations enter into the review of statutes directed at particular religious . . . or national . . . or racial minorities . . . : whether prejudice against discrete and insular minorities may be a special condition, which tends seriously to curtail the operation of those political processes ordinarily to be relied upon to protect minorities, and which may call for a correspondingly more searching judicial inquiry*". Véase BALKIN, Jack M. "The Footnote", en: *Northwestern University Law Review*, número 83. 1988. Disponible en internet en: <<<http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/writings.htm#A>>> (última visita: 13 de marzo de 2014).

aplicando el juicio estricto de igualdad a normas y actos gubernamentales que produzcan clasificaciones basadas en la raza o en el origen nacional; en estos casos, corresponde al poder público acreditar que el uso de la clasificación sospechosa está *estrechamente vinculado* a conseguir un *interés público predominante*⁸³⁹.

A partir de la decisión fundamental de *Brown v. Board of Education*, el Tribunal Supremo ha anulado sistemáticamente todas las normas que discriminan contra las minorías raciales; así, normas que subrepticamente intentan mantener la segregación racial en el sistema educativo mediante diseños arbitrarios de los distritos (asunto *Keyes v. School District num 1*, de 1973) o mediante la fijación de cuotas raciales (*Swann v. Charlotte-Mecklenburg Board of Education*, de 1971), prohibiciones de matrimonio interracial (asunto *Loving v Virginia* de 1967), o intentos de mantener centros universitarios segregados mediante el uso de altas puntuaciones de exámenes para restringir la entrada en universidades tradicionalmente blancas (*United States v. Fordice*, de 1992).

iii) El requisito de la intención discriminatoria (*discriminatory intent*).

Las acciones que se ejercitan ante los Tribunales y fundadas en la 14ª enmienda sólo pueden triunfar si el demandante acredita una difícil prueba: que la discriminación se hizo intencionadamente. Esta es una exigencia que se aplica tanto al juicio de mínimos como al juicio estricto, y aunque en el uso de rasgos sospechosos pudiera verse un indicio suficiente de intencionalidad, lo cierto es que, como se verá, la tarea probatoria es ciertamente difícil.

Como señala Weinberg⁸⁴⁰, es difícil que leyes que explícitamente discriminen a las minorías resurjan, de manera que el centro del problema se encuentra actualmente en las normas y actuaciones que, con apariencia neutral, tienen un efecto discriminatorio (en el ámbito europeo se les denomina “*discriminaciones indirectas*”). En tales casos, la acreditación más inmediata sería la de demostrar que las consecuencias de la norma

⁸³⁹ *Loving v. Virginia*. 388 US 1 (1967).

⁸⁴⁰ WEINBERG, op. cit., pp. 6-7.

tienen un impacto dispar en los destinatarios, y que, precisamente, tal disparidad entraña una clasificación en base a rasgos (sospechosos o no) carentes de racionalidad. Esto, como se comprenderá, es una cuestión crucial en las demandas de justicia medioambiental, ya que se trata de demostrar que los permisos o autorizaciones de cierta clase de actividades inmisivas repercuten de manera desproporcionadamente dispar en zonas cuyos residentes son, en su mayoría, colectivos desfavorecidos.

Sin embargo, el Tribunal Supremo, en una jurisprudencia que empieza en *Washington v. Davis*⁸⁴¹ (1976), a propósito de unas pruebas de ingreso en el departamento de policía del distrito de Columbia (en las que los aspirantes negros fallaron cuatro veces más que los blancos), se apartó de la sentencia previa del Tribunal de apelación del Distrito de Columbia y, en una sentencia adoptada por unanimidad, declaró que “*la odiosa calificación de una ley como racialmente discriminatoria debe, en última instancia, ser justificada en un propósito racialmente discriminatorio*”, de manera que los efectos dispares, sin prueba de ese propósito (intención), son insuficientes para acreditar la violación de la cláusula de igual protección.

Esta *intención discriminatoria* fue ratificada en el asunto *Personel Administrator of Massachusetts v. Feeney*⁸⁴² de 1979, en cuya sentencia se propone una definición del *disparate intent*, como la demostración de que *el autor de la norma seleccionó un tipo particular de acción, al menos en parte, “a causa de” y no meramente “a pesar de” sus adversos efectos sobre un grupo en particular.*

No obstante, este rigor jurisprudencial admite una cierta relajación por cuanto el Tribunal Supremo ha establecido que el requisito volitivo puede ser acreditado mediante pruebas circunstanciales, y así, en el asunto *Village of Arlington Heights v. Metropolitan Housing Development Co.*⁸⁴³ (sobre denegación de un permiso para construir edificios multifamiliares en una zona de Chicago cualificada sólo para casas unifamiliares, entendiéndose que la prohibición afecta a un tipo de vivienda que integra familias multirraciales) entiende que la prueba de intencionalidad puede realizarse mediante la aportación de las circunstancias concernientes a la decisión que acrediten

⁸⁴¹ 426 US 229 (1976).

⁸⁴² 442 US 256 (1979).

⁸⁴³ 429 US 252 (1977)

que estaba en juego un motivo ilegítimo, entre las cuales la jurisprudencia ha señalado las siguientes:

- a) La historia legislativa o administrativa de la medida es, en principio la prueba circunstancial más clara y la que llevó al tribunal en *Arlington Heights* a desestimar este motivo de la demanda, pues la zonificación se realizó dos décadas antes y sin que constase ningún propósito de segregación urbana⁸⁴⁴.
- b) También en *Arlington Heights* se apunta una segunda prueba circunstancial, cuales los las desviaciones o excepciones frente a los procedimientos normales de actuación, ninguno de los cuales se halló en el caso (aunque la demanda triunfó, pero por apreciarse infracción de la normativa de vivienda, la *Fair Housing Act*⁸⁴⁵).
- c) La aplicación selectiva o discriminatoria de una norma aparentemente neutral es prueba de intencionalidad desde el asunto *Yick Wo v. Hopkins*⁸⁴⁶, en el cual se juzgaba una ordenanza de San Francisco que prohibía lavanderías ubicadas en edificios de madera; el tribunal apreció discriminación basada en hostilidad racial y nacional, basándose en que de las 320 lavanderías de la ciudad, 310 estaban construidas de madera, y 240 pertenecían a chinos; sin embargo, la ordenanza se había aplicado a 150 lavanderías de dueños chinos, y a ninguna de dueños blancos.
- d) Los datos estadísticos de impacto dispar no son, por lo general, aceptados como prueba circunstancial⁸⁴⁷, aunque indudablemente pueden servir de apoyo a otras pruebas.

⁸⁴⁴ El Tribunal señaló que si la zonificación se hubiese realizado tras la solicitud o, al menos, la manifestación del propósito de construir edificios multifamiliares, el caso hubiese sido distinto.

⁸⁴⁵ 42 U.S.C.A., párrafos 3601 – 3631.

⁸⁴⁶ 118 US 356 (1886).

⁸⁴⁷ Asunto *McKleskey v. Kemp*. 481 US 279 (1987). Se intentó probar discriminación racial en las condenas a muerte en Georgia, que se decretaban cuatro veces más cuando la víctima de un asesinato era blanca que cuando era negra. El Tribunal rechazó la demanda por entender que la decisión la adopta un jurado en atención a las múltiples circunstancias que singularmente concurren en cada caso.

- e) Como se verá en el apartado siguiente, existen también pruebas indiciarias que se desprenden de que el colectivo afectado haya estado afectado por una historia de trato desigual intencionado (asunto *San Antonio Independent School District v. Rodríguez*⁸⁴⁸).
- f) Otros supuestos singulares como la alteración de demarcaciones electorales (*gerrymandering*) con fines de privación de derecho al voto (asunto *Gomillios v. Lightfoot*⁸⁴⁹) o la exigencia de pruebas de no analfabetismo para poder votar (asunto *Lane v. Wilson*⁸⁵⁰) han servido para acreditar la voluntad discriminatoria del autor de la norma.

iv) Los colectivos afectados.

Si se parte de que las posibilidades de éxito de una demanda fundada en la 14^a enmienda van a depender no sólo de que se acredite la voluntad discriminatoria, sino además de que se justifique la irracionalidad de la clasificación utilizada, es evidente que hay que centrarse en el ámbito del escrutinio estricto para contemplar unas razonables perspectivas de triunfo⁸⁵¹.

Estados Unidos es uno de los pocos países en los que el Tribunal Supremo ha fijado unos parámetros de definición de los colectivos amparados por un escrutinio estricto. Siguiendo a Giménez Glück⁸⁵², son tres los parámetros que deben concurrir:

- a) Se ha de tratar de una minoría que carezca de capacidad para defenderse por sí sola en los procesos de producción normativa o de adopción de decisiones públicas⁸⁵³. Dice el Tribunal Supremo que esta indefensión puede tener origen en una debilidad política o en un prejuicio social contra ese grupo.

⁸⁴⁸ 411 US 1 (1973).

⁸⁴⁹ 364 US 369 (1960)

⁸⁵⁰ 307 US 268n (1939).

⁸⁵¹ Sin perjuicio de que para cuestiones de género exista el juicio intermedio y de las pocas sentencias que han apreciado discriminación dentro del juicio de mínimos.

⁸⁵² GIMÉNEZ GLÜCK, David. *Op. cit.*, pp. 230-231.

⁸⁵³ En tesis de doctorado, Jacqueline Shelton ha relacionado los cambios sociales y económicos del siglo XIX, así como la incapacidad didáctica de las reformas de la “*Progressive Era*” con el proceso de creación de una mentalidad americana recelosa del inmigrante o del que es percibido como diferente.

- b) En segundo lugar, tiene que haber una historia de subordinación que haga presumir una actitud de sospecha contra el legislador (asunto *San Antonio Independent School District v. Rodríguez*⁸⁵⁴).
- c) Por último, la pertenencia al grupo desfavorecido debe ser involuntaria e inmutable (“*an immutable characteristic determined solely by the accident of birth*”, según señala la sentencia *Frontiero v. Richardson*⁸⁵⁵).

La fijación de los colectivos minoritarios, en su proyección a los conflictos de tipología normal de la justicia medioambiental, no plantearía problema alguno en cuanto a la minorías étnicas o grupos raciales (en la jurisprudencia estadounidense la cláusula se ha apreciado respecto a negros, hispanos, chinos, japoneses y nativos americanos), así como a grupos determinados por su origen nacional; todos ellos constituyen rasgos propios del juicio agravado de igualdad (*strict scrutiny*). El problema se ha planteado, sin embargo, respecto de los grupos marginados por su situación socioeconómica, es decir, los pobres.

La posibilidad de aplicar el juicio agravado a las discriminaciones que pudiesen padecer los pobres (o, en otros términos, considerar la *riqueza* como rasgo sospechoso) fue estudiada por el Tribunal Supremo durante los años de la presidencia de Earl Warren, y en el asunto *McDonald v. Board of Election Comm. of Chicago*⁸⁵⁶ se llegó a situar en el mismo plano de sospecha la riqueza y la raza; no obstante el giro conservador que supuso la presidencia de Warren Burger a partir de 1969 atajó cualquier tentación de profundizar esta línea⁸⁵⁷, y en el asunto *James v. Valtierra*⁸⁵⁸ regresa al juicio de mínimos para enjuiciar esta suerte de clasificaciones⁸⁵⁹.

SHELTON, Jacqueline S. "Immoral America: The Struggle To Define Sexual Morality During The American Progressive Era. A Report of Senior Study". Maryville College, 2010.

⁸⁵⁴ 411 US 1 (1973).

⁸⁵⁵ 411 US 677, 686 (1973).

⁸⁵⁶ 394 US 802, 807 (1969).

⁸⁵⁷ GAMMON, Timothy E. "Equal Protection of the Laws and San Antonio Independent School District v. Rodriguez", en: *Valparaiso University Law Review*, num. 11 vol. 3. 1977. pp. 457-463. Disponible en internet en: <<<http://scholar.valpo.edu/vulr/vol11/iss3/5>>> (última consulta el 13 de marzo de 2014).

⁸⁵⁸ 402 US 137 (1971).

⁸⁵⁹ GIMÉNEZ GLÜCK, op. cit., p. 256.

En general, el Tribunal Supremo ha evitado adoptar extensiones del juicio estricto que pudieran poner en peligro programas como los impuestos indirectos, el señalamiento de tasas, la fijación administrativa de precios, etc. que devendrían inconstitucionales por su mayor afectación a las clases más empobrecidas⁸⁶⁰. Por esa misma razón, en el citado asunto *Washington v. Davis* de 1976, el Tribunal rechaza la adopción de un estándar de impacto dispar sin prueba de intención, pues amenazaría con invalidar todas las acciones gubernamentales que recayesen más severamente sobre los grupos minoritarios frente a la mayoría social, y “*tal vez invalidaría el completo catálogo de actuaciones tributarias, bienestar social, servicio público y demás regulaciones o permisos que pueden cargar más sobre los pobres o los negros que sobre los más acomodados blancos*”.

v) La utilización de la 14ª enmienda en la justicia medioambiental.

Como señala Christiansen, la cláusula de igual protección queda violada en dos supuestos básicos: (1) cuando la actuación gubernamental clasifica de manera diferenciada a individuos que deberían ser contemplados como similarmente situados; y (2) cuando la actuación gubernamental fracasa en clasificar a individuos que deberían ser contemplados como diferentemente situados⁸⁶¹. El primer tipo ha sido denominado, en el constitucionalismo americano, como discriminaciones *de iure*, y el segundo tipo se conceptúa como discriminaciones *de facto*⁸⁶²; el segundo escenario corresponde al ámbito típico de los litigios sobre justicia medioambiental. Y es que, como apunta Tribe, las discriminaciones de facto son especialmente resistentes a los ataques en sede constitucional, ya que, de manera general, se entiende que el concepto de privar a las

⁸⁶⁰ MICHELMAN, Frank I. *Socioeconomic rights in constitutional law: explaining America away*, pp. 5-6. Disponible en internet en: <<https://lapa.princeton.edu/uploads/michelman_paper.pdf>>. Última consulta: 13 de marzo de 2014.

⁸⁶¹ CHRISTIANSEN, Nicholas C. “Environmental Justice: deciphering the maze of a private right of action”, en: *Mississippi Law Journal*, vol. 81-4. 2012. pp. 849-850.

⁸⁶² TRIBE, Lawrence. *American Constitutional Law*. Mineola: The Foundation Press, 1988. p. 1439.

personas del derecho a ser tratados como iguales, normalmente es entendido como un mero requerimiento formal⁸⁶³.

La *equal protection act* constituyó la primera y preferente vía que se utilizó para hacer llegar los conflictos de justicia medioambiental ante los Tribunales y ha representado la primera fase de la judicialización de estos asuntos; en los apartados anteriores se han examinado los requisitos de esta cláusula y se ha hecho mención a algunas de las dificultades con que se encuentran las demandas de justicia medioambiental que pretenden su utilización. En este apartado se va a hacer una referencia más detallada a ello, dejando claro, desde el comienzo, que el balance es totalmente desalentador: ni una sola demanda ha obtenido resultados satisfactorios (mucho menos una sentencia favorable) en cuestiones de justicia medioambiental utilizando la cláusula de igual protección.

La primera decisión importante en materia de justicia medioambiental que involucraba la aplicación de esta cláusula fue el asunto *Bean v. Southwestern Waste Management*⁸⁶⁴ (recuérdese que, como se vio en el capítulo tercero, el informe justificativo de la discriminación ambiental que acompañaba a la demanda lo redactó Robert Bullard) referido a un permiso para un vertedero de residuos sólidos en las afueras de Houston, acreditando que las tres cuartas partes de los vertederos de la ciudad estaban en zonas donde reside el 62% de la población negra de Houston; siendo, además, que *Northwood Manor*, la ubicación elegida, estaba habitada por negros en un 82%. La imposibilidad de acreditar una intencionalidad discriminatoria hizo fracasar la demanda en primera instancia y ante el Quinto Circuito de apelación, estimándose que en la elección de la ubicación sólo quedaba acreditado que obedeció a motivos de eficiencia (radicarlo allá donde las industrias están ya radicadas) y no a una intención ilegítima.

⁸⁶³ TRIBE, op. cit., p. 1439, nota 21: “*The relatively more immune position of de facto discriminations is traceable, at bottom, to a reluctance—diminishing over the long run but still very much a reality—to recognize and especially to enforce affirmative governmental duties to redress disadvantages or injuries not thought to be actively engineered by government itself.*”

⁸⁶⁴ 482 F Supp 673 (SD Texas) 1979; aff’d without opinion 782.F.2d 1038 (5th circuit, 1986).

Una década después, la decisión de ubicar otro vertedero en un barrio de población negra llegó de nuevo a los tribunales bajo la invocación de la 14ª enmienda. En este asunto, *East Viv. Twiggs Neighbourhood Assoc. v. Macon-Bibb County Planning and Zoning Commis.*⁸⁶⁵, la comunidad demandante no pudo de nuevo acreditar la intencionalidad. En este caso, además, jugaba en contra el hecho de que el otro vertedero del municipio estaba en un vecindario mayoritariamente blanco; no obstante, el problema radicaba en la contaminación acumulada de fuentes diversas, negándose el tribunal a examinar otros usos del suelo aprobados por agencias distintas a la demandada.

El problema básico es que la exigencia de intencionalidad discriminatoria conduce todos los conflictos sobre permisos o actividades ambientalmente nocivas al ámbito del juicio de mínimos, pues si no hay invocación de un *rasgo sospechoso* (y sólo acreditando animosidad contra una raza, un grupo nacional, un grupo étnico, podrá aparecer el rasgo sospechoso) la demanda estará condenada al fracaso en los parámetros del *lower rational basis review*⁸⁶⁶.

En opinión de Weinberg⁸⁶⁷, en estos casos tal vez podría ser más fructífero demandar directamente al municipio o al estado, lo que permitiría enjuiciar las actuaciones del conjunto de agencias que intervienen en materia de permisos industriales, pero por el juego de la décimoprimer enmienda (que prohíbe demandas directas contra los estados) no hubiesen tampoco podido prosperar las mismas.

En el asunto R.I.S.E. (acrónimo de *Residents Involved in Saving Environment*) de 1979⁸⁶⁸ la organización demandante impugnó un permiso para un vertedero en Virginia, en un vecindario cuya población era 64% negra; dicha instalación reemplazaría a otras tres, obsoletas, ubicadas en barrios con población 95% negra; un solo vertedero había operado en un vecindario blanco y cerró al año de su puesta en marcha. Una vez más, la demanda fracasó por falta de acreditación de la intención discriminatoria.

⁸⁶⁵ 706 F Supp 880 (M D Ga. 1989). Aff'd. 896 F2d 1264 (11th circuit 1989).

⁸⁶⁶ CHRISTIANSEN, Nicholas C. "Environmental Justice: deciphering the maze of a private right of action", en: *Mississippi Law Journal*, vol. 81-4. 2012. p. 849-852.

⁸⁶⁷ WEINBERG, op. cit., p. 11.

⁸⁶⁸ *RISE Inc v. Kay*. 786 F Supp 1144 (E D Va 1991).

Desde entonces, no pocos asuntos han utilizado esta vía y en todos ellos el resultado ha sido el mismo. En *Boyd v. Browner*, de 1991, en un supuesto de desalojo y reubicación de suelos contaminados, las coacciones recibidas por los residentes negros de Texarkana frente al trato recibido por sus convecinos blancos no justificó, según la sentencia, ni trato desigual ni intencionalidad alguna. En *Rozar v. Mullis*, de 1996, el rechazo municipal a ubicar un proyecto de vertedero en un vecindario blanco, y su reformulación en nuevo emplazamiento en vecindario negro, tampoco triunfó por idénticas razones. En *Cox v. City of Dallas*, de 2004, la abstención municipal a la hora de impedir un vertedero ilegal recibió la misma valoración. Y en *South Candem Citizens in Action v. New Jersey Dep. of Environmental Protection*, de 2006, la instalación de una planta de combustión no pudo paralizarse por no poder acreditarse más que un impacto dispar no acompañado de intencionalidad dañina. Como ha señalado Waterhouse, la incapacidad de los tribunales federales para hallar intenciones raciales en las discriminaciones *de facto* refleja el fracaso permanente de la legislación sobre derechos civiles para hacer frente a formas históricas de discriminación perpetuadas a través de políticas neutras en apariencia⁸⁶⁹.

La nula viabilidad procesal de estas demandas ha conducido a que esta vía, desde mediados de la década pasada, haya sido abandonada en favor de la utilización del título sexto de la *Civil Rights Act* (véase el epígrafe siguiente), aunque como se comprobará esta nueva vía sigue sin aportar ningún resultado fructífero. En general, las demandas de igual protección frente a injusticias ambientales han chocado contra el muro infranqueable de la prueba de la intención discriminatoria; no obstante, Weinberg señala que la posibilidad de prueba circunstancial de la intención permite construir demandas de justicia medioambiental por, al menos, cuatro vías⁸⁷⁰:

- a) En primer lugar, acreditando impactos dispares significativos. La doctrina *Yick Mo* y *Gomillion* en cuanto a que las disparidades muy significativas en los efectos de una norma constituyen una fuerte acreditación circunstancial de

⁸⁶⁹ WATERHOUSE, Carlton. "Abandon all hope ye that enter? Equal Protection, Title VI, and the Divine Comedy of Environmental Justice", en: *Fordham Environmental Law Review*, número 51. 2009. pp. 103–104.

⁸⁷⁰ WEINBERG, op. cit., pp. 13-18.

la voluntad de discriminar, tiene fuertes inconvenientes en su traslación a la justicia medioambiental: por una parte, la reticencia judicial a examinar patrones generales de las políticas de localización industrial, ciñéndose sólo al caso concreto que se enjuicia (asuntos *Bean* y *East Bibb.*); de otro lado, y en estrecha relación, la afirmación de que la discriminación societaria (como denomina la judicatura a la realizada por agencias distintas a la enjuiciada) no constituye prueba de intencionalidad respecto de los entes gubernamentales. No obstante, en algunos casos los impactos dispares severos han servido para acreditar una discriminación: en *Hawkins v. Town of Shaw*⁸⁷¹ la demostración de que el 98% de hogares ubicados en calles sin pavimento estaban habitados por familias negras constituyó prueba suficiente de discriminación; en *Ammons v. Dade City*⁸⁷² el porcentaje de hogares blancos en el municipio sin alcantarillado era la mitad del de hogares de familias negras, valiendo como prueba de discriminación.

- b) En segundo lugar, puede acreditarse la intención discriminatoria demostrando la desigual aplicación de las normas. Es una vía que ha suscitado críticas por dar cobijo a pretensiones abusivas: en *Beasley v. Potter*, de 1980, una empresa de asfaltos propiedad de ciudadanos negros denunció discriminación por denegación de un permiso, cuando en el procedimiento se había comprobado que los fines del permiso solicitado no eran ciertos (y esa fue la causa de su denegación); en *Walter v. City of Bogalusa*, de 1997, se denuncia el desalojo de personas blancas antes que las negras tras un caso de emergencia química (acusaciones que luego se mostraron infundadas). No obstante, esta vía ha ofrecido resultados satisfactorios cuando los municipios han sido demandados por casos de falta de dotación de ciertos servicios como por ejemplo viviendas públicas para grupos minoritarios (*US v. Yonkers Board of Education*⁸⁷³).

⁸⁷¹ 437 F2d 1286 (5th circuit 1971).

⁸⁷² 493 F Supp 1274 (M D Fla 1984).

⁸⁷³ 837 F2d 1181, 1220 (2nd circuit, 1987).

- c) Una tercera vía la constituirían las desviaciones de los procedimientos normales, que han tenido relativo éxito a la hora de frenar intentos subrepticios de segregación escolar en la definición de distritos o en los criterios de ingreso (asunto *Griffin v. Prince Edward County Bd of Education*⁸⁷⁴).
- d) Finalmente, Weinberg señala la vía de las declaraciones oficiales o las declaraciones oficiales de funcionarios públicos, que pueden servir de acreditación de la verdadera intención del autor de la norma. Es una vía que, de momento, no ha tenido éxito, pese a pruebas flagrantes como, por ejemplo, las manifestaciones contenidas en el asunto *Yonkers* de que, en declaraciones de un concejal, se afirmaba que “*los vecinos no querían las viviendas porque no querían negros en el vecindario*”.

B) La justicia medioambiental a través de la *Civil Rights Act de 1964*.

La aprobación en 1994 de la Orden Ejecutiva 12.898, estudiada en profundidad en el capítulo tercero, identificaba expresamente el título VI de la *Civil Rights Act de 1964*⁸⁷⁵ como el medio para garantizar que los programas financiados con cargo al presupuesto federal no discriminan a las comunidades minoritarias “*sometiéndolas a efectos medioambientales adversos y desproporcionadamente altos*”. A continuación se hace un examen detenido de esta regulación y de su aplicación al ámbito de la justicia medioambiental, pues constituye en el momento presente el elemento de mayor tensión a la hora de formular demandas contra las discriminaciones ambientales ante los tribunales en Estados Unidos.

i) La arquitectura general del título sexto de la *Civil Rights Act de 1964*.

Dos secciones del título sexto, las secciones 601 y 602, interesan a efectos de la litigación en materia de justicia medioambiental.

⁸⁷⁴ 377 US 218 (1964).

⁸⁷⁵ Civil Rights Act of 1964, Pub. L Num. 88-352, paragr. 601-605, 78 Stat. 241, 252-53, 42 USC §2000d.

La sección 601 de la referida ley dispone que “ninguna persona en los Estados Unidos, por razón de raza, color u origen nacional, será excluida de participar, o se le negarán los beneficios, o quedará sometida a discriminación bajo cualquier programa o actividad que reciba asistencia financiera federal”⁸⁷⁶.

La sección 602, en su párrafo primero dispone que “cada agencia y departamento federal con potestad para conceder ayuda financiera federal a programas o actividades mediante subvenciones, préstamos o contratos distintos a los de seguro o garantía, tiene autorización para adoptar las previsiones de la sección 601 de este título respecto a tales programas o actividades mediante la aprobación de normas, órdenes o reglamentos de aplicación general referidos al logro de los objetivos de la ayuda financiera autorizada en relación a la acción para la que fueron adoptados”⁸⁷⁷.

El objetivo de la norma fue la de utilizar la *spending clause* (que concede al Congreso el poder de adjuntar condiciones razonables a sus ayudas financieras⁸⁷⁸) en relación con la décimo cuarta enmienda, de manera que se crease “un nuevo método de implementación que no fuese administrado caso por caso ante los tribunales, sino de manera general a través de agencias federales que operasen a escala nacional y con competencias específicas en sus respectivos campos de actuación”⁸⁷⁹. Así, mientras la sección 601 prohíbe financiar con fondos federales programas que tengan efectos discriminatorios, la sección 602 exige que cada agencia federal adopte una regulación que especifique cómo va a evaluar si los receptores de ayudas federales están involucrados en prácticas discriminatorias, y proporcione un procedimiento de

⁸⁷⁶ Texto original: “No person in the United States shall, on the ground of race, color, or national origin, be excluded from participation in, be denied the benefits of, or be subjected to discrimination under any program or activity receiving Federal financial assistance”.

⁸⁷⁷ Texto original: “Each Federal department and agency which is empowered to extend Federal financial assistance to any program or activity, by way of grant, loan, or contract other than a contract of insurance or guaranty, is authorized and directed to effectuate the provisions of section 601 of this title with respect to such program or activity by issuing rules, regulations, or orders of general applicability which shall be consistent with achievement of the objectives of the statute authorizing the financial assistance in connection with which the action is taken.”

⁸⁷⁸ Ver *Dakota v. Dole*, 483 US 203, 206 (1987). La cláusula, sin embargo, no es absoluta: debe perseguir una finalidad de bienestar social, debe ser formulada con claridad y sin ambigüedades y debe perseguir un interés federal significativo.

⁸⁷⁹ *US v. Jefferson County Board of Education*. 372 F2d 836, 853 (5th circuit, 1966).

investigación de las denuncias por discriminación que se presenten ante la respectiva agencia.

En 1964, un grupo de trabajo adscrito a la oficina del Presidente adoptó un modelo de reglamento de implementación del título sexto, ordenando que los receptores de fondos federales no utilizaran “*criterios o métodos de administración que tuviesen el efecto de sujetar a los individuos a discriminación*”. Poco tiempo después, cada departamento federal y alrededor de cuarenta agencias (entre ellas, la Agencia de protección Medioambiental – EPA) adoptaron sus propias normas de implementación conforme a la sección 602⁸⁸⁰.

El título sexto se aplica a todos aquellos supuestos en los que los fondos federales son entregados a una entidad pública no federal quien distribuirá tales fondos entre sus destinatarios finales (generalmente, personas privadas); la aplicación de las normas parte, evidentemente, de la voluntariedad respecto de la aceptación de los fondos, de ahí que producida su aceptación el receptor no podrá acogerse a la inmunidad procesal de la décimoprimer enmienda⁸⁸¹.

Estas regulaciones son especialmente importantes en el ámbito medioambiental, ya que prácticamente toda agencia estatal con competencias medioambientales recibe fondos federales, quedando en consecuencia sujetas al título sexto de la ley. Según un informe de la EPA, en 1986 el gobierno federal suministraba el 46% del presupuesto de los Estados en materia de contaminación atmosférica, el 33% en programas de lucha contra la contaminación hidráulica y el 40% en programas sobre residuos peligrosos⁸⁸².

La regulación EPA ex sección 602 fue aprobada en 1973⁸⁸³, estableciendo la prohibición de que los receptores de sus fondos adoptasen prácticas con efectos discriminatorios, reforzándose en las reformas de 1981 y 1984, de manera que según los

⁸⁸⁰ Una relación de estas regulaciones (no actualizada) puede consultarse en: SONN, Paul K. "Fighting Minority Underrepresentation in Publicly Funded Construction Projects After Croson: A Title VI Litigation Strategy", en: *Yale Law Journal*, num. 101. 1992. Nota 25.

⁸⁸¹ MANK, Bradford C. "Title VI", en: GERRARD, Michael B. y FOSTER, Sheila R. *The law of Environmental Justice: theories and procedures to address disproportionate risks (second edition)*. Chicago: ABA Publishing, 2008. p. 25.

⁸⁸² U.S. EPA. *A preliminary analysis of the public cost of environmental regulation 1981-2000*. Washington DC: EPA, 1988. p. 9.

⁸⁸³ 38 Fed Reg 17,968, 17,969 (1973).

vigentes reglamentos EPA los receptores de fondos no pueden (1) ni adoptar métodos de gestión o criterios de administración que produzcan efectos discriminatorios sobre grupos minoritarios, (2) ni tampoco puede promover o realizar la elección de sitios o emplazamientos que produzcan esos mismos efectos.

El título sexto se convierte, así, en una alternativa real y efectiva tras la acreditada incapacidad de la *equal protection clause* para albergar demandas de justicia medioambiental con mínimas posibilidades de éxito. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha restringido notablemente estas posibilidades al interpretar y aplicar las secciones 601 y 602 del título sexto.

El Tribunal Supremo exige prueba de propósito discriminatorio para las demandas planteadas conforme a la sección 601. En el asunto *Lau v. Nichols*⁸⁸⁴ declaró que una demanda podía acreditar la violación de la prohibición de discriminación de la sección 601 probando los efectos dispares de la acción, ya que la discriminación prohibida es la que tiene tales efectos dispares aun cuando no concurra una voluntad específica; no obstante, en *Regents of California v. Bakke*⁸⁸⁵ pareció cuestionar la doctrina *Lau*, ya que entendió que si el título sexto obedecía a idéntica ratio que la *equal protection clause*, parecía lógico exigir una intencionalidad específica en ambos casos; y esta doctrina ha sido, finalmente, consolidada en *Guardians Association v. Civil Service Commission*⁸⁸⁶ y confirmada por *Alexander v. Choate*⁸⁸⁷.

En el asunto *Guardians*, mientras una mayoría de siete miembros del Tribunal Supremo concluyó que la prueba de intencionalidad era obligatoria bajo la sección 601, en cambio cinco miembros, en opiniones disidentes independientes, concluyeron que la sección 602 permitía a las agencias federales aprobar reglamentos que prohibiesen las acciones que tuviesen efectos dispares discriminatorios⁸⁸⁸. La opinión doctrinal mayoritaria (avalada, además, por la de uno de los autores, el juez Powell) es que *Guardians* más que crear luz sobre un problema, sólo contribuía a hacerlo más

⁸⁸⁴ 414 US 563, 568 (1974).

⁸⁸⁵ 438 US 265, 318-19 (1975).

⁸⁸⁶ 463 US 582, 584 (1983).

⁸⁸⁷ 460 US 287, 294 (1985).

⁸⁸⁸ COLOPY, James. "The road less traveled: pursuing environmental justice through title VI of the Civil Rights Act of 1964", en: *Stanford Environmental Law Journal*, num. 13. 1994. p. 159.

intrincado. Pero dos años más tarde, en el asunto *Choates*, en una sentencia dictada, ahora sí, por unanimidad, el Tribunal Supremo confirmó la dualidad que con poca claridad había apuntado en la sentencia anterior.

Surge así el llamado *test de dos puntas* (*two-pronged test*) de las discriminaciones ex título sexto: por una parte, el título sexto, por sí mismo sólo alcanza al ámbito de la discriminación intencional (sección 601); pero, de otro lado, las acciones que puedan tener un impacto dispar injustificable sobre grupos minoritarios pueden ser combatidas a través los reglamentos adoptados conforme a la sección 602, de manera que concluye el tribunal afirmando que “*el título sexto ha delegado en primer término en las agencias federales la compleja determinación de qué clase de impactos dispares sobre las minorías constituyen problemas sociales suficientemente significativos y que pueden ser remediados modificando las prácticas de los perceptores de ayudas federales que han producido tales disparidades*”⁸⁸⁹. En conclusión, mientras el título sexto prohíbe, por sí mismo, las discriminaciones intencionales, las agencias pueden (amparándose en la jurisprudencia de *Guardians* y, sobre todo, de *Choates*⁸⁹⁰) prohibir los efectos discriminatorios no intencionales (o, al menos, de intencionalidad no probada) adoptando estándares de “*efectos dispares prohibidos*” con arreglo a las potestades que les atribuye la sección 602⁸⁹¹.

Puede comprenderse que, en consideración a esta jurisprudencia y a las dificultades probatorias que pesan sobre las discriminaciones intencionales, la batalla legal por la justicia medioambiental está desplazándose estos últimos años desde la lucha contra las discriminaciones prohibidas (sección 601) hasta otro campo de batalla: el de combatir las discriminaciones que tienen un efecto desproporcionadamente dispar sobre los

⁸⁸⁹ *Guardians...*, en 292-294.

⁸⁹⁰ En *Choates* quedó acreditado (aunque la demanda fue desestimada) que el 27,4% de los usuarios con discapacidad de Medicaid (asistencia sanitaria pública) necesitaban más de 14 días de asistencia médica, frente a 7,8% de los usuarios sin discapacidad; por ello, cuando el programa Medicaid sufrió un recorte en cuanto al número de días de cuidado que cubriría, se arguyó por la demanda que los pacientes con discapacidad iban a sufrir un impacto desproporcionadamente mayor.

⁸⁹¹ MATTHEISEN, Michael D. “Applying the disparate impact rule of law to environmental permit under Title VI of the Civil Rights St of 1964”, en *William and Mary Environmental Law and Policy Review*, volumen 24 (1). 2000. p. 11.

grupos minoritarios (sección 602). Es cierto que, como señala Mank⁸⁹², los reglamentos de la sección 602 prohíben conductas que la sección 601 permite, de ahí que exista permanente controversia sobre la legalidad de estos reglamentos, pero de momento ningún tribunal los ha invalidado⁸⁹³. En el asunto *Sandoval* (que será examinado más tarde) la opinión *obiter dicta* de un juez tan influyente como Antonin Scalia⁸⁹⁴ cuestionó la validez de los reglamentos ex sección 602, pero el tribunal no asumió la cuestión, manteniendo la validez de los mismos, por más que no faltan voces que auguran oscuro futuro a las prohibiciones de los impactos discriminatorios⁸⁹⁵.

ii) La doctrina de los impactos dispares discriminatorios (*discriminatory disparate impact*) y el título séptimo de la *Civil Rights Act* de 1964.

La primera vez que el Tribunal Supremo utilizó el análisis de los efectos dispares fue en 1971, en el asunto *Griggs v. Duke Power Co.*⁸⁹⁶, dentro del contexto del título VII de la *Civil Rights Act* de 1964, que prescribe que los empresarios deben evitar el empleo de prácticas que desproporcionadamente perjudiquen a personas en base a la raza o a otros rasgos protegidos, a menos que la práctica esté “*relacionada con el trabajo o sea coherente con las necesidades de la empresa*”⁸⁹⁷, sentándose la doctrina

⁸⁹² MANK, Bradford. “Title VI and the Warren County Protests”, en: *Golden Gate University Environmental Law Journal*, volumen 1 (1). 2007. p. 77.

⁸⁹³ CROSSMAN, Brian. “Resurrecting Environmental Justice: Enforcement of EPA’s Disparate-Impact Regulations Through Clean Air Act Citizen Suits”, en: *Boston College Environmental Affairs Law Review*. Volumen 32 (3). 2005. pp. 608-610.

⁸⁹⁴ Antonin Scalia es juez del Tribunal Supremo desde 1986, se le considera el líder intelectual del ala conservadora del tribunal y es un convencido defensor del “*originalismo*”, que defiende la restricción de los poderes de interpretación de la judicatura y la búsqueda del sentido constitucional pretendido por sus redactores. Véase: BRISHBIN, Richard A. Jr. *Justice Antonin Scalia and the Conservative Revival*. Baltimore: Johns Hopkins, 1997. O’NEILL, Johnathan. *Originalism in American Law and Politics: A Constitutional History*. Maryland: Johns Hopkins, 2005. pp. 5-6.

⁸⁹⁵ MANK, “Title VI and the Warren...” op. cit., p. 84. Opina Mank que tras la muerte de Rehnquist, la jubilación de O’Connor y el nombramiento de los jueces Roberts y Alito, es poco probable que las interpretaciones generosas con los derechos civiles se prodiguen en el Tribunal Supremo.

⁸⁹⁶ 401 US 424, 436 (1970) (sobre la realización de un test de inteligencia y la exigencia de titulación de bachiller para acceder a puestos sin cualificación).

⁸⁹⁷ La cláusula de “*job related for the position in question and consistent with business necessity*” fue introducida por la reforma de 1991 con el objetivo de codificar la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a la posible justificación que de la práctica discriminatoria pueda proporcionar el empresario. Ver MATTHEISEN, Michael D. “Applying the disparate impact rule of law to environmental permit under Title VI of the Civil Rights St of 1964”, en *William and Mary Environmental Law and Policy Review*, volumen 24 (1). 2000. pp. 17-18.

de que conforme al título séptimo de la Ley de Derechos Civiles de 1964 "*las prácticas, procedimientos o tests neutros en apariencia, e incluso neutros en intención, no puede mantenerse si tienen el efecto de congelar el status quo de prácticas laborales discriminatorias previas*"⁸⁹⁸.

Como ha señalado Carle, existe una errónea concepción popular de la doctrina del *disparate impact* que la asimila a la discriminación positiva (*affirmative action*)⁸⁹⁹, confusión que obedece al uso por los tribunales de criterios de carga probatoria muy similares, por más que existe una diferencia fundamental: que el *disparate impact* está dirigido a que los empresarios adopten acciones proactivas en el diseño de sus políticas de empleo con vistas a evitar resultados sesgados e injustificables en sus procesos de selección⁹⁰⁰. No obstante, el análisis de los efectos dispares no ha sido visto con buenos ojos desde las perspectivas más conservadores de los derechos civiles; Marcus, en un ensayo para el Cato Institute⁹⁰¹, ha formulado la idea de que la doctrina del impacto dispar, en tanto que permite dar relevancia a disparidades raciales no apoyadas en una intencionalidad ilegítima, supone una vulneración del principio de igualdad de la décimocuarta enmienda; dicha posición está dejando de ser una opinión aislada.

En medio de un clima de fuerte debate social sobre esta cuestión, el Tribunal Supremo dictó, en 2009, una sentencia que ha generado un intenso cuestionamiento sobre la pervivencia del *disparate impact analysis*. En el asunto *Ricci v. DeStefano*⁹⁰², por una ajustada mayoría de 5 a 4, el Tribunal Supremo decidió que la ciudad de New Haven (Conneticut) violó el título VII de la *Civil Rights Act* cuando, tras celebrar unas pruebas de acceso a puestos directivos del cuerpo municipal de bomberos, decidió no aceptar los resultados de las pruebas por apreciar un impacto dispar severo en base al criterio racial (hubiese sido una promoción casi exclusivamente blanca). Los candidatos

⁸⁹⁸ "*Under the Act, practices, procedures, or tests neutral on their face, and even neutral in terms of intent, cannot be maintained if they operate to 'freeze' the status quo of prior discriminatory employment practices*" (Griggs, 430).

⁸⁹⁹ WILLIAMS, Juan. "Affirmative Action's Utimate Obituary" en *Washington Post*, 26 de julio de 2009. B1.

⁹⁰⁰ CARLE, Susan. "A Social Movement History of Title VII Disparate Impact Análisis", en: *Florida Law Review*, num. 63. 2011. p. 259.

⁹⁰¹ MARCUS, Keneth L. "The war between disparate impact and equal protection", en: *Cato Supreme Cout Review*. Volumen 2008-2009. 2009. pp. 54-ss.

⁹⁰² 129 S Ct 2659 (2009).

con mejores resultados (entre ellos Frank Ricci, un bombero de raza blanca que padecía dislexia y que había gastado una considerable cantidad de dinero en preparar cuidadosamente las pruebas) demandaron al ayuntamiento, alegando infracción del título VII, pues la corporación había considerado criterios raciales al anular los exámenes. La demanda fue rechazada por el tribunal de distrito y el de apelación (2º circuito), pero el Tribunal Supremo resolvió que los contenidos del examen estaban suficientemente relacionados con los puestos a desempeñar y, en consecuencia, restituyó a los demandantes sus calificaciones.

Aunque el juez Kennedy, que redactó la opinión mayoritaria, no abordó punto de fricción alguno con la 14ª enmienda, en cambio el juez Scalia, en su opinión de concurrencia, no tuvo reparos en afirmar que “*la resolución de esta disputa no hace sino posponer el día fatal en que el Tribunal deberá confrontar la cuestión de hasta qué punto las previsiones del título séptimo son coherentes con la garantía constitucional de igualdad*”⁹⁰³.

El cuestionamiento de la doctrina sigue sumando críticas y su legitimación se está socavando considerablemente. Primus, aunque comprende su finalidad, cuestiona su constitucionalidad⁹⁰⁴. Bangestos duda de su eficacia ante los tribunales, dada la intrínseca dificultad de elaborar una posición jurídica específica⁹⁰⁵. En general, existe la percepción de que, a la hora de redactar el título séptimo, la voluntad del Congreso no pretendía alcanzar más que a las discriminaciones intencionales⁹⁰⁶, y fue la EEOC (Oficina federal de Igualdad de Oportunidades en el Empleo) quien preparó una serie de asuntos judiciales con el objetivo de justificar un enfoque sobre los resultados sin consideración al elemento intencional⁹⁰⁷. Michael Selmi concluye afirmando que la teoría fue un error al estar basada en dos premisas incorrectas (que la teoría sería de

⁹⁰³ Ricci, en 2681-82.

⁹⁰⁴ PRIMUS, Richard A. “Equal Protection and Disparate Impact: Round Three”, en: *Harvard Law Review*, volumen 117, num. 2 .2003. pp 494-ss.

⁹⁰⁵ BANGESTOS, Samuel. “The Structural Turn and the Limits of Antidiscrimination Laws”, en: *California Law Review*, vol. 94 (1). 2006. p. 3.

⁹⁰⁶ EVAN GOLD, Michael. “Grigg’s folly: an essay on the theory, problems and origin of the adverse impact definition of employment discrimination and a recommendation for reform”, en: *Industrial Relations Law Journal*, num 7. 1985. pp. 491-500.

⁹⁰⁷ DAVIS GRAHAM, Hugh. *The Civil Rights Era: Origins and Development of Nacional Policy 196-1972*. Oxford: Oxford University Press, 1990. pp. 249-250.

fácil demostración y que el concepto de discriminación podía cambiarse por vía de doctrina legal) y que, además, ha sido incapaz de producir resultados significativos.⁹⁰⁸.

La teoría, no obstante, también tiene muchos defensores. Carle ofrece pruebas de que los impulsores del análisis del impacto dispar no pretendían imponer una doctrina legal, sino que eran un grupo de activistas de la *National Urban League* que, desde el “experimentalismo democrático”⁹⁰⁹, pretendían introducir en las empresas técnicas voluntarias de autoescrutinio y revisar las prácticas empresariales tradicionales para abrir mayores oportunidades laborales a los grupos minoritarios⁹¹⁰. Y Rutherglen impugna la tesis de Evan Gold y estima que la teoría estaba ya en la voluntad del Congreso al redactar el título VII⁹¹¹.

iii) Los elementos del *disparate impact*.

La mecánica judicial de una demanda basada en la existencia de impactos dispares discriminatorios se estructura en tres partes consecutivas que son: (1) el establecimiento por el demandante de un caso *prima facie* de impacto dispar; (2) la posibilidad de justificación de la medida, por parte del demandado; y (3) la posibilidad última del demandante de probar la existencia de alternativas menos discriminatorias.

1.- En cuanto a la creación *prima facie* de un caso de impacto dispar, la demanda va a tener que acreditar tres elementos: una práctica concreta imputable al demandado⁹¹²; que se han producido efectos dispares sobre colectivos específicos susceptibles de

⁹⁰⁸ SELMI, Michael. “Was The Disparate Impact Theory A Mistake?”, en: *UCLA Law Review*, num. 53. 2006. p. 780.

⁹⁰⁹ Entendiendo por experimentalismo democrático una forma de gobernanza en la que el poder se descentraliza para apoderar a los ciudadanos y a otros actores para utilizar su conocimiento local en resolver los problemas que les conciernen. Ver: DORF, Michael C. y SABEL, Charles F., “A Constitution of Democratic Experimentalism” en: *Columbia Law Review*, vol. 98, num. 2. 1998. p. 267.

⁹¹⁰ CARLE, Susan. “A Social Movement History of Title VII Disparate Impact Analysis”, en: *Florida Law Review*, num. 63. 2011. p. 255. BUTLER, Brian E. “Law as a Democratic Means: The Pragmatic Jurisprudence of Democratic Experimentalism”, en: *Contemporary Pragmatism*, volumen 9 (2). 2012. pp. 241-ss.

⁹¹¹ RUTHERGLEN, George. “Disparate Impact Under Title VII: An Objective Theory of Discrimination”, en: *Virginia Law Review*, num 73 (7). 1987. pp. 1344-45.

⁹¹² El demandado, según el ámbito en el que se desarrolle la demanda, será bien un empresario (demandas del título VII), bien un receptor de fondos federales (demandas de la sección 602). En el segundo caso, obviamente, será necesario que la agencia federal correspondiente haya aprobado los reglamentos de prohibición de efectos dispares conforme a la referida sección.

protección; y que existe un nexo de causalidad entre aquéllas prácticas y los efectos dispares⁹¹³, rechazándose las alegaciones generalistas que no estén asentadas en prácticas concretas: en *Latinos Unidos de Chelsea en Acción (LUCHA) v. H.U.D.*⁹¹⁴ la demanda fue desestimada porque en ella sólo se documentaba la existencia de un desproporcionadamente bajo porcentaje de trabajadores hispanos en el ayuntamiento de Chelsea, faltando “la determinación de procedimientos o de un conjunto de procedimientos aparentemente neutros” a los que imputar la disparidad.

De estas exigencias hace derivar Mattheisen dos corolarios⁹¹⁵:

- Que un desequilibrio racial no es, por sí solo, una violación de la regla del impacto dispar; la regla sólo prohíbe su *causación*, no su mera *existencia*. Como se expresa en *Freeman*, el equilibrio racial no es una meta en sí mismo, sino un objetivo a alcanzar cuando el desequilibrio ha sido provocado por una violación constitucional⁹¹⁶. Por ello, cuando el demandante no es capaz de alegar otra cosa que disparidades estadísticas, la demanda decae⁹¹⁷ ya que, en general, los Tribunales tienden a imputar a patrones residenciales o demográficos estas disparidades⁹¹⁸.
- Segundo corolario: que ni el título VI ni el título VII de la *Civil Rights Act* imponen una obligación afirmativa de prevenir la discriminación de manera general o la causada por terceros; como se señaló en *M.C. West*⁹¹⁹, la tendencia a transformar el lenguaje de las normas que exigen neutralidad

⁹¹³ *EEOC v. Steamship Clerks Union, Local 1066*, 48 Fd3 594, 601 (1st circuit, 1995). *Elston v. Talladega County Board. of Education*, 997 F.2d 1394, 1407 (11th Cir. 1993). No obstante, cuando se trata de demandas conforme al título VI, la jurisprudencia suaviza el primer requisito, permitiendo identificaciones más generales; ver LYE, Linda. “Title VII’s Tangled Tale: The Erosion And Confusion Of Disparate Impacts And The Business Necessity Defense”, en *Berkeley Journal of Employment & Labor Law*. vol. 19 (2). 1998. p. 343..

⁹¹⁴ 799 F2d 774 (1st circuit, 1986).

⁹¹⁵ MATTHEISEN, Michael D. “Applying the disparate impact rule of law to environmental permit under Title VI of the Civil Rights St of 1964”, en *William and Mary Environmental Law and Policy Review*, volumen 24 (1). 2000. pp. 20-23.

⁹¹⁶ *Freeman v. Pitts*, 503 US 467, 495 (1992).

⁹¹⁷ *Edwards v. Johnson County Health Dept.* 885 F.2d 1215 (4th circuit 1989) (sobre un permiso para viviendas de bajo estándar para destinatarios en su mayoría no de raza blanca).

⁹¹⁸ *United States v. Lowndes County Bd. of Educ.*, 878 F.2d 1301, 1305 (11th circuit 1989).

⁹¹⁹ *M. C. West v. Lewis*, 522 F Supp 338 (M D Tenn 1981).

racial en autorización de preferencias raciales está distorsionando en exceso el sentido original de estas normas.

2.- Establecido *prima facie* un caso de impacto dispar, el demandado puede justificar la práctica origen de la disparidad, acreditando que hay un motivo razonable para la misma: el llamado “*business necessity test*”, es decir, la demostración de que la medida se adopta en relación con los propios fines de la empresa. Según la jurisprudencia sentada en *Damian*⁹²⁰, no existe una prohibición de que se adopten medidas que tengan un impacto diferencial sobre personas pertenecientes a grupos minoritarios, sino que lo que se prohíbe es adoptar medidas sin que estén justificados tales efectos.

La introducción del *business necessity test* se codificó con la reforma de la Ley en 1991, que introdujo la cláusula de que la práctica causante de la disparidad se halle “*relacionada con el trabajo o sea coherente con las necesidades de la empresa*”; desde 1991, los tribunales federales aplican hasta cuatro estándares distintos de necesidad: la necesidad imperiosa (*compelling necessity*)⁹²¹; la necesidad demostrable de conseguir un objetivo empresarial⁹²²; la necesidad razonable para el logro de un objetivo importante⁹²³; y la manifiesta relación entre los criterios utilizados y los fines legítimos de la empresa⁹²⁴.

En general, los tribunales admiten una pluralidad de razones como justificaciones válidas de las prácticas, tales como los costes de la empresa o de la organización⁹²⁵, o razones de seguridad en la empresa⁹²⁶; sin embargo, la “seguridad reproductiva” o la mayor esperanza de vida no han sido aceptados por los tribunales para justificar políticas de selección de personal discriminatorias por razón de género⁹²⁷ o para

⁹²⁰ *Coalition of Concerned Citizens v. Damian*, 608 F. Supp. 110, 127 (D. Ohio 1984).

⁹²¹ *Bradley v. Pizzaco of Neb.*, 7 F.3d 795, 797-99 (8th Cir. 1993).

⁹²² *Fitzpatrick v. City of Atlanta*, 2 F.3d 1112, 1117 (11th Cir. 1993).

⁹²³ *Donnelly v. Rhode Island Bd. of Governors for Higher Educ.*, 929 F. Supp. 583,593 (D.RI. 1996).

⁹²⁴ *Stender v Lucky Stores, Inc.*, 803 F. Supp. 259, 321-22 (N.D. Cal. 1992).

⁹²⁵ *Wards Cove Packing Co. v. Atonio*, 490 U.S. 642, 660 (1989).

⁹²⁶ *Dothard v. Rawlinson*, 433 U.S. 321, 332-36 (1977).

⁹²⁷ *International Union, UAW v. Johnson Controls, Inc.*, 499 U.S. 187, 197-211 (1991) (referido a una empresa con emisiones de plomo).

justificar mayores contribuciones de las mujeres en los planes empresariales de pensiones⁹²⁸.

3.- Finalmente, aun cuando el demandado haya justificado la práctica que produce un impacto diferencial o dispar, todavía le queda al demandante la posibilidad de demostrar que existen alternativas menos gravosas en términos de discriminación. Dicha demostración puede consistir bien en una prueba convincente de que la justificación aportada por el demandado es un pretexto, o bien acreditando que el demandado ha rechazado la utilización de prácticas alternativas y que presenten menores impactos discriminatorios⁹²⁹.

iv) La aplicación de la doctrina del impacto dispar al ámbito de la justicia medioambiental.

La doctrina de los impactos dispares tiene su ámbito de aplicación tanto en el campo de las relaciones laborales, dentro del título VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964 (referido a las prácticas empresariales de efectos discriminatorios), como en el campo de las discriminaciones en general, dentro del título VI de la ley, y referidas en este caso a las prácticas con efecto discriminatorio ocasionadas por los perceptores de fondos federales.

En este segundo ámbito, la aplicación de la doctrina se adapta sin excesivo problema al marco general de los conflictos de justicia medioambiental y representa, como antes se ha dicho, una alternativa interesante a las restricciones impuestas por la jurisprudencia a los procedimientos en los cuales se exige una intencionalidad concreta (14ª enmienda y sección 601 de la *Civil Rights Act*).

Sin embargo, la aplicación de la doctrina del impacto dispar en la esfera medioambiental no es pacífica. Desde una perspectiva de políticas públicas, se le achaca que al responsabilizar a las agencias estatales de los efectos discriminatorios no intencionales, se desincentivan las políticas de establecimiento industrial y los procesos

⁹²⁸ *City of L.A. Department of Water & Power v. Manhart*, 435 U.S. 702, 716-18 & n.32 (1978).

⁹²⁹ *Albemarle Paper Co. v. Moody*, 422 US. 405, 425 (1975); *Fitzpatrick v. City of Atlanta*, 2 F.3d 1112, 1119-21 (11th Cir. 1993).

de creación de empleo de los que se verían beneficiados los grupos minoritarios⁹³⁰. No obstante, este argumento olvida que la teoría del impacto dispar, aunque prescinde del elemento intencional, no prescinde del elemento causal⁹³¹ y, por tanto, no imputa resultados discriminatorios a quien no es autor de la práctica.

Otra objeción importante tiende a considerar que los reguladores medioambientales carecen de autoridad legal para considerar la componente demográfica en los procesos de autorización industrial (podría ser calificada como *discriminación inversa* y verse anulada, según la doctrina *Ricci* antes expuesta) ni tampoco esta variable es considerada por los titulares de las industrias, cuya preocupación es cumplir los estándares de emisión impuestos por las legislaciones ambientales. El resultado es lo que Steinberg⁹³² ha llamado la *trampa del impacto dispar* y que es, a su juicio, resultado de trasladar un mecanismo pensado para mejorar las oportunidades de acceso al empleo, hasta un ámbito en el que resulta claramente incómodo de manejar. La técnica del impacto dispar parte de la definición clara de dos variables: grupo de referencia (*reference group*) y grupo diana (*target group*); y no es lo mismo comparar un universo limitado claramente (plantilla de una empresa, solicitantes del puesto, candidatos seleccionados) que comparar variables que, en la esfera medioambiental, pierden esta nitidez, y en donde juega el criterio de proximidad, criterio que, por propia naturaleza, es variable (en función del tipo de instalación, condiciones orográficas, acumulación de inmisiones, historia ambiental,....)

No obstante, por muchas críticas que se le hayan formulado a la teoría, lo cierto es que, de alguna manera, ha constituido el remedio básico del que se ha hecho uso en los últimos años para formular reclamaciones de justicia ambiental, ya que aunque la

⁹³⁰ *Pollution in Minority and Inter-City Neighborhoods*. Hearings Before the House Subcomm. on Oversight and Investigations, 105th Congress. 6 de agosto de 1998. Ref. 1998 WL 12763210. Declaraciones de Harry C. Alford ante el Congreso.

⁹³¹ Sin perjuicio de que, además, diversos estudios acreditan que las políticas de establecimiento industrial, aunque invariablemente incrementan los riesgos ambientales, no siempre generan empleo en la zona en la que se ubican. KIBEL, Paul Stanton. "The Urban Nexus: Open Space, Brownfields, and Justice", en: *Boston College Environmental Affairs Law Review*. num. 25 (3). 1998. p. 607. MANK, Bradford C. "Environmental Justice and Discriminatory Siting: Risk-Based Representation and Equitable Compensation", en: *Ohio St Law Journal*, num. 56. 1995. pp. 357-368.

⁹³² STEINBERG, Michael W. "The Disparate Impact Trap", en: *Air and Waste Management Association – EM Feature*. Enero 2013. pp. 15-16.

doctrina del impacto dispar no nació pensada para este ámbito, los ajustes no son insalvables. Desde la perspectiva de los requisitos de aplicación estudiados en el epígrafe anterior, la adaptación presenta ciertas singularidades que es conveniente reseñar:

- a) En materia de legitimación, algunos tribunales han exigido que el demandante acredite ser beneficiario de los fondos a los que se refiere el programa federal (asunto *Allen v. City of Chicago*)⁹³³ o, cuanto menos, que resulta directamente afectado por el mismo. Esta exigencia, cuando se trata de materia medioambiental, puede resultar un obstáculo insalvable, pues en general los programas medioambientales no suelen tener como destinatario directo o inmediato a los particulares. Sin embargo, esta doctrina fue eliminada tras la aprobación de la *Civil Rights Restoration Act* de 1987, que también modifica el criterio anteriormente utilizado respecto a la legitimación pasiva, adoptando el criterio llamado “*institution wide*” según el cual, si cualquier programa de una agencia estatal o local recibe fondos federales, el título VI gobierna la entera actividad de la agencia.
- b) Una segunda cuestión es el cómo medir los impactos dispares. La publicación por la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de una Guía Provisional para la investigación de reclamaciones⁹³⁴ ha suministrado un procedimiento consistente en cinco fases: (1) la EPA debe definir los grupos de población que resultan más afectados por una instalación existente; (2) la agencia dirige un estudio demográfico de esos grupos de población más afectados; (3) la EPA define qué instalaciones y grupos de población están dentro del ámbito de su análisis de carga contaminante acumulada; (4) la agencia analiza si hay disparidad de impacto comparando la composición interna (étnica, racial, nacional, socioeconómica,...) de las poblaciones afectadas, así como la de las

⁹³³ 828 F Supp 543, 565 (N D III, 1993).

⁹³⁴ OFFICE OF ENVIRONMENTAL JUSTICE, United States Environmental Protection Agency. *Interim Guidance For Investigating Title VI Administrative Complaints Challenging Permits*. Washington: EPA, 1998. pp. 9-11.

correspondientes a emplazamientos alternativos desechados; (5) la agencia hace una evaluación final de las disparidades y de su significación.

Un punto crucial de este método es el tomar en consideración como indicador de carga contaminante el referido a la contaminación acumulada. Se trata, sin duda, de una medición técnicamente compleja que, además, provoca fuerte contestación no sólo por parte de los titulares de la instalación o actividad afectada directamente por el análisis (que no quieren cargar con las consecuencias de la contribución contaminante de terceros) sino además por responsables estatales que entienden que las emisiones actuales que padece un determinado espacio constituyen una cuestión irrelevante si de lo que se trata es de decidir los efectos dispares de una instalación cuya autorización está en trámite⁹³⁵.

- c) Otro aspecto a tener en cuenta es la aplicación del *business test necessity* a la justicia medioambiental, el demandado sólo va a poder presentar justificaciones de necesidad respecto de las actividades o instalaciones sobre las cuales recaen tales prácticas de efecto dispar; la justificación no puede referirse a otras instalaciones o actividades del demandado⁹³⁶.
- d) En cuanto a la presentación de alternativas menos gravosas, estas deben referirse, lógicamente, a emplazamientos alternativos. En el asunto *Damian* estaba involucrado el emplazamiento de una autopista, decayendo la demanda porque, a juicio de la sentencia, fracasaron en su intento de demostrar que existían alternativas apropiadas que debieron ser consideradas.

Como se puede comprobar, encajar las discriminaciones ambientales como reclamaciones contra prácticas que tienen una incidencia diferencialmente gravosa sobre las minorías es, en principio, una meta alcanzable. No obstante, queda por dilucidar una cuestión, cual es la de determinar si existe un derecho privado de acción para reclamar contra las prácticas de efecto dispar.

⁹³⁵ MANK, Bradford, "Environmental Justice and Title VI: Making Recipient Agencies Justify Their Siting Decisions" en: *University of Cincinnati College of Law Scholarship and Publications*, volumen 73. 1999. pp. 812-813.

⁹³⁶ *Edwards v. Johnston County Health Dept.*, 885 F.2d 1215, 1223-24 (4th Circuit 1989).

La cuestión no es baladí: es evidente que, en la arquitectura del título sexto, las denuncias por impacto dispar tienen encaje en la sección 602 y generan un procedimiento administrativo que posee indudables ventajas (su sencillez y su escaso coste) pero, en cambio, sitúa al denunciante en una posición jurídica débil, pues ni es parte procesal ni tampoco dispone de una posibilidad de participación plena en la investigación⁹³⁷. La existencia de un derecho de acción privado permitiría demandar directamente ante los tribunales contra el autor de la práctica de efectos discriminatorios, disponiendo el demandante de plenitud de derechos procesales y, además, pudiendo ejercitar pretensiones cualificadas (como, por ejemplo, resarcitoria).

La cuestión se entendía resuelta desde la constatación de que, hasta el año 2001, la mayor parte de tribunales entendieron que no existía ningún impedimento para que los particulares presentasen demandas basadas en los reglamentos dictados al amparo de la sección 602⁹³⁸.

En abril de 2001, en el asunto *South Candem Citizens In Action v New Jersey Department of Environment Protection (South Candem I)*⁹³⁹, en relación con la concesión de un permiso solicitado por una compañía producción de cementos para la instalación de una incineradora de residuos, e impugnada por la asociación de residentes de South Candem (New Jersey), se estableció por vez primera *prima facie* un caso de justicia medioambiental basada en la doctrina de los impactos dispares. Entendió el tribunal que la agencia medioambiental estatal se había limitado a considerar los informes técnicos de emisiones aportados por la empresa, pero no había considerado el conjunto de circunstancias que rodean la operación, violando los reglamentos de la EPA implementados conforme al título VI de la *Civil Rights Act*, puesto que los demandantes habían aportado pruebas de impacto dispar. El tribunal planteaba, así, un elemento central de las reivindicaciones de justicia medioambiental: que incluso si un agente productor de emisiones contaminantes se mantenía dentro de los límites legales de

⁹³⁷ En la Guía Interina de investigación aprobada por la EPA en 1998 (vid supra) la posición del denunciante es muy parecida a la que tiene el denunciante en los procedimientos administrativos sancionadores en el derecho español.

⁹³⁸ MANK, Bradford C. "Title VI", en: GERRARD, Michael B. y FOSTER, Sheila R. *The law of Environmental Justice: theories and procedures to address disproportionate risks (second edition)*. Chicago: ABA Publishing, 2008. p. 25

⁹³⁹ 145 F Supp. 2d 446 (2001).

emisión, podría ser considerado responsable de una práctica de efectos discriminatorios bajo el título VI de la referida ley⁹⁴⁰. El tribunal remarcaba que el caso presentaba una cuestión novedosa: si un organismo estatal receptor de fondos federales tiene la obligación, conforme al título VI; de considerar no sólo el cumplimiento de los niveles medioambientales legales, sino además los impactos racialmente discriminatorios a la hora de otorgar un permiso de instalaciones. La respuesta fue afirmativa, entendiendo que, como las leyes medioambientales no exigen ni el examen de los efectos acumulados por todos los emisores autorizados en una misma comunidad, ni tampoco exigen que se consideren las características demográficas de esa comunidad, en consecuencia ambos factores debían ser parte del análisis ex título VI en el procedimiento de otorgamiento del permiso. Así, el 19 de abril de 2001 (tres días antes de la celebración del Día de la Tierra, como ha hecho notar Ewall) el Tribunal de Distrito de Nueva Jersey dictó un requerimiento preliminar para la paralización del permiso de instalación de la planta incineradora⁹⁴¹; no obstante, cinco días después la situación iba a sufrir un vuelco total que dejaría lo resuelto en papel mojado.

El 24 de abril de 2001 el Tribunal Supremo dictó la sentencia *Alexander v. Sandoval*⁹⁴², en un asunto no relacionado con cuestiones de justicia medioambiental: Martha Sandoval demandó al Departamento de Seguridad de Alabama por su decisión de proporcionar el test para el examen de conducir sólo en inglés, alegando discriminación basada en el origen nacional, amparándose en los reglamentos adoptados ex sección 602. En una decisión de 5 a 4, el juez Scalia (redactando en nombre de la mayoría) reconocía que los particulares pueden entablar demanda para la aplicación de la sección 601, siempre que se trate de pretensiones dirigidas contra discriminaciones intencionales; en cambio, analizando la sección 602, el Tribunal Supremo entiende que

⁹⁴⁰ El Tribunal resuelve literalmente lo siguiente: “(1) *The NJDEP’s failure to consider any evidence beyond SLC’s compliance with technical emissions standards, and specifically its failure to consider the totality of the circumstances surrounding the operation of SLC’s proposed facility, violates the EPA’s regulations promulgated to implement Title VI of the Civil Rights Act of 1964; and (2) Plaintiffs have established a prima facie case of disparate impact discrimination based on race and national origin in violation of the EPA’s regulations promulgated pursuant to § 602 of the Civil Rights Act of 1964*”

⁹⁴¹ EWALL, Mike. "Legal Tools for Environmental Equity vs. Environmental Justice", en: *Sustainable Development Law & Policy* num. 13 (1). 2012. pp. 7-8.

⁹⁴² 532 US 275 (2001).

no existe ese derecho de acción privada⁹⁴³, pues el Congreso no dotó a la misma de “*el lenguaje de creación de derechos*”⁹⁴⁴ indicativo de la voluntad del legislador⁹⁴⁵. Además, el juez Scalia vuelve a introducir la velada sugerencia de que los reglamentos de la sección 602 pueden estar en contradicción con la jurisprudencia que interpreta la décimocuarta enmienda.

Tras la negación por el Tribunal Supremo de un derecho de acción conforme a la sección 602, el tribunal de distrito declaró decaída la demanda planteada por la vía de dicha sección, requiriendo a las partes a encauzarla, si era posible, a través de la prueba de intencionalidad de la sección 601.

Tras la doctrina Sandoval, confirmada (y hasta endurecida) por la jurisprudencia posterior (asunto *Gonzaga v. Doe*⁹⁴⁶) se ha instalado un pesimismo respecto a la posibilidad de que la doctrina de los impactos dispares constituya una verdadera vía de luchar contra las discriminaciones medioambientales.

Agotado el derecho de acción privada, los particulares sólo disponen ya de la vía de la reclamación administrativa ante la Agencia de Protección Medioambiental (EPA), aunque de momento esta vía no ha sido capaz de ofrecer rendimientos jurídicos. Ni la administración Clinton, ni tampoco la administración Bush, utilizaron los recursos de la agencia para profundizar en las investigaciones sobre justicia medioambiental. Un informe realizado por Gerrard en 2003⁹⁴⁷ daba cuenta de que ni una sola denuncia de discriminación ante la EPA había sido resuelta favorablemente. En el año 2006, Gerrard y Alexander actualizaron el informe⁹⁴⁸, con el siguiente balance para el periodo 2003-2005: se presentaron 29 denuncias, de las cuales 28 fueron rechazadas sin investigación y la única investigación acabó archivada por entenderse que los efectos denunciados eran temporales.

⁹⁴³ CROSSMAN, Brian. “Resurrecting Environmental Justice: Enforcement of EPA’s Disparate-Impact Regulations Through Clean Air Act Citizen Suits”, en: *Boston College Environmental Affairs Law Review*. Volumen 32 (3). 2005. pp.614-616.

⁹⁴⁴ El test de creación de derechos a favor de los particulares está formulado en la sentencia *Cort v. Ash* de 1975. Ver EWALL, op. cit., p. 6.

⁹⁴⁵ Obsérvese la influencia del “originalismo” en el razonamiento de la sentencia.

⁹⁴⁶ 536 US 273, 283 (2002).

⁹⁴⁷ GERRARD, Michael B., *EPA Dismissal of Civil Rights Complaints*. New York Law Journal, 28 de noviembre de 2003.

⁹⁴⁸ Citado en MANK, “Title VI”, op. cit., p. 28.

¿Está la EPA preparándose para abandonar la regla del impacto dispar? Esa era, efectivamente, la opinión que parecía mantener su director, Barry Hill, en el año 2005, haciéndose eco de las voces que entienden que dicha doctrina está en contradicción con el principio constitucional de igualdad⁹⁴⁹. No obstante, con el cambio de administración a partir de 2008, la nueva administración Obama no ha dado muestras de abandonar esta doctrina, aunque el balance EPA en la investigación de casos de impacto dispar medioambiental sigue tan pobre como antes. En el asunto *Rosemere Neighborhood Association v. EPA*⁹⁵⁰, del año 2009, el Tribunal de Apelación del 9º circuito declaró a la EPA incurso en un “*consciente patrón de demora*” en la resolución de una denuncia interpuesta 18 meses antes por una asociación cívica.

El 22 de abril de 2011 la EPA encontró razones para la apertura de una investigación por impacto dispar de la contaminación recayente sobre un colegio de alumnado hispano de la ciudad de Los Angeles; el asunto (*Angelita C. v. California Department of Pesticides*) constituye, a fecha actual, el último (y pendiente) capítulo de la lucha por hacer valer la doctrina de los impactos dispares en el ámbito de la justicia medioambiental.

2.- Justicia medioambiental y principio de igualdad en España.

El juicio de igualdad es una construcción de nuestro Tribunal Constitucional sobre la base de la formulación del principio de igualdad contenida en el texto constitucional y representa el análisis crítico a través del cual se van a examinar las diferencias entre las personas que tienen su origen en una actividad normativa o ejecutiva de naturaleza pública para, en consecuencia, decidir si tales diferenciaciones son conformes o no con la Constitución.

La Constitución española contiene la formulación general de la igualdad en tres frentes diferentes: por un lado aparece en el artículo primero como valor superior del

⁹⁴⁹ MANK, op. cit., p. 29.

⁹⁵⁰ 581 F3d 1169 (9th Circuit, 2009).

ordenamiento jurídico, junto a los principios de libertad, justicia y pluralismo político; en segundo lugar, aparece como criterio material de nivelación efectiva en el artículo 9,2; y, por último, aparece en su dimensión formal como principio y derecho en el artículo 14⁹⁵¹.

Es generalmente entendido que la igualdad formal representa una línea de continuidad con el Estado de Derecho e identifica al orden liberal con su énfasis en crear un estatus homogéneo de ciudadanía, mientras que la igualdad material (que él denomina "sustancial") muestra el momento de ruptura que significó la aparición del Estado social, incorporando un contenido de denuncia de las contradicciones del Estado liberal y define un escenario de la vida política, económica y social coherente con los dictados constitucionales⁹⁵².

Como señala Ainis⁹⁵³, entre igualdad formal y material hay tres diferencias básicas: la igualdad formal es negativa y se expresa a través de prohibiciones de discriminación, mientras que la material es positiva y se expresa mediante acciones de intervención; la primera tiene una finalidad de mantenimiento del status quo, mientras que la segunda tiene vocación de corregirlo en sus defectos; y la igualdad formal es una igualdad de punto de partida (igualdad de oportunidades) mientras que la material es de punto de llegada (igualdad de resultados).

Es por ello que, centrados en el juicio de igualdad, el análisis se acota al principio de igualdad formal y al artículo 14 de la Constitución.

⁹⁵¹ MARTÍN MARTÍN, Gervasio. «La igualdad en las relaciones jurídicas», en: ALVAREZ CONDE, Enrique et. al. (direcc.). *Estudios Interdisciplinarios sobre Igualdad*. Madrid: Iustel, 2009. pp. 79-81. GIMÉNEZ GLUCK, David. *Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional*. Barcelona: Bosch, 2004. pp. 33-37.

⁹⁵² ALVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 2008. AROZAMENA SIERRA; Jerónimo. "Principio de igualdad y derechos fundamentales", en: *El principio de igualdad en la Constitución española: XI Jornadas de Estudio*, Vol. 1. Madrid: Ministerio de Justicia, 1991. pp. 417-436. JIMENA QUESADA, Luis. "El derecho a la igualdad en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Su desarrollo jurisprudencial", en: *Revista general de derecho*, num. 597 (1994). pp. 6819-6841. RODRÍGUEZ PIÑERO, Miguel y FERNÁNDEZ LÓPEZ, María Fernanda. *Igualdad y Discriminación*. Madrid: Tecnos, 1986. PÉREZ LUÑO, Enrique A. "Sobre la Igualdad en la Constitución Española", en: *Anuario de Filosofía del Derecho*, num. 4. 1987. VILLACORTA MANCEBO, Luis. *Principio de igualdad y Estado social. Apuntes para una relación sistemática*. Santander: Universidad de Cantabria, 2006. p. 19. VVAA. *El principio de igualdad en la Constitución española*. Madrid: Ministerio de Justicia, 1991.

⁹⁵³ AINIS, Michele. "Cinque regole per le azione positive", en *Quaderni costituzionale*, año XIX, num. 2. 1999 pp. 365-366.

a) Igualdad formal y juicio de igualdad.

Señala Pérez Luño⁹⁵⁴ que la igualdad formal comporta tres manifestaciones sustantivas básicas (además de una cuarta exigencia de carácter procesal: la de regularidad del procedimiento):

- a) la igualdad formal como *exigencia de generalidad*: el trato igual de las situaciones que son iguales, y que implica el reconocimiento de que la ley tiene que ser igual para todos sin que pueda existir ningún grupo de personas dispensado de su cumplimiento o sometido a condiciones de sujeción privilegiadas.
- b) La igualdad formal como *exigencia de equiparación*, que supone trato igual de situaciones o circunstancias que no son coincidentes, pero que se estima que deben considerarse irrelevantes a los efectos del disfrute de ciertos derechos o para la aplicación de una misma norma.
- c) La igualdad formal como *exigencia de diferenciación*: la necesidad de tratar de manera diferente las situaciones que son relevantemente diferentes.

La formulación del principio de igualdad formal se encuentra en el artículo 14 de la Constitución española, que dispone:

“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

El principio de igualdad formal reviste dos manifestaciones básicas: la igualdad *en la ley* y la igualdad *en la aplicación de la ley*. La primera asegura que las personas que se encuentran en similar situación son similarmente tratadas en la norma; la segunda es una creación del Tribunal Constitucional español y se inserta en la observancia del precedente (administrativo o judicial) de manera que un mismo órgano dotado de potestades públicas (administrativo o judicial) no puede apartarse del criterio seguido en

⁹⁵⁴ PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Dimensiones de la igualdad (2ª edición)*. Madrid: Dykinson, 2007. pp. 22-35.

actuaciones anteriores en las que se decidió sobre situaciones análogas, a menos que se motive de manera suficiente y razonable el cambio de criterio⁹⁵⁵. Por ello, aunque su creación arranca del artículo 14, más bien debiera contemplarse dentro del espacio propio del derecho fundamental a la tutela efectiva del artículo 24.

Centrados en la igualdad *en la ley*, el artículo 14 consta de dos enunciados: una cláusula general de igualdad y una cláusula general de no discriminación; esta segunda, además, contiene dos partes: una enumeración de rasgos en los que se prohíbe expresamente la discriminación y una cláusula abierta de admisión de otros rasgos prohibidos.

⁹⁵⁵ La Sentencia del Tribunal Constitucional 144/1988, de 12 de julio, enuncia este doble plano en el que opera el principio de igualdad: “*El principio de igualdad que garantiza la Constitución (art. 14) y que está protegido en último término por el recurso constitucional de amparo (art. 53.2 C.E.) opera, como tantas veces hemos dicho, en dos planos distintos. De una parte, frente al legislador, o frente al poder reglamentario, impidiendo que uno u otro puedan configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria.*

En otro plano, en el de la aplicación, la igualdad ante la Ley obliga a que ésta sea aplicada efectivamente de modo igual a todos aquellos que se encuentran en la misma situación, sin que el aplicador pueda establecer diferencia alguna en razón de las personas o de circunstancias que no sean precisamente las presentes en la norma. Situados ya en este plano de la aplicación, es forzoso, claro está, operar una segunda distinción para tomar en cuenta la diferente situación en la que al respecto se encuentran los órganos administrativos, de una parte, y los órganos judiciales de la otra.

Los primeros, esto es, los que integran el amplio conjunto de las Administraciones públicas, no están ciertamente vinculados por el precedente, pero sí sujetos al control de los Tribunales, que han de corregir las desviaciones que en la aplicación igual de la Ley se produzcan, no sólo en el ejercicio de las potestades regladas, sino también en el ejercicio de la discrecionalidad que las normas frecuentemente conceden a los administradores. Los Tribunales han de fijar, para ello, tanto las circunstancias fácticas del caso como el contenido concreto de la norma aplicada. Las decisiones del Juez de instancia sobre uno y otro aspecto de la cuestión podrán ser revisadas, en su caso, por las sucesivas instancias dentro del Poder Judicial, pero no por este Tribunal, salvo en lo que afecta al contenido mismo de la norma y sólo para el caso de que la interpretación que de éste se ha hecho afecte a alguno de los derechos fundamentales que la Constitución garantiza.

Otra es la situación en la que se encuentran los órganos del Poder Judicial, los cuales, tanto en la determinación de los hechos como en la interpretación de las normas, son independientes y no están sometidos al control de otro poder del Estado, aunque las decisiones que adoptan pueden ser revisadas, tanto en los hechos como en la interpretación del Derecho, por otros Tribunales a través de los recursos previstos en las leyes procesales. El recurso de amparo ante este Tribunal, que no puede modificar los hechos declarados probados por los Tribunales ordinarios [art. 44.1 b) LOTC], los sujeta también en último término a nuestro control, pero ello sólo para el caso de que hayan aplicado leyes contrarias a la Constitución o hayan interpretado de modo incompatible con ésta las que, en otra interpretación, no lo serían. Salvo en este supuesto, no nos corresponde a nosotros, sino al Tribunal Supremo (art. 123. 1 C.E.), determinar cuál es la interpretación correcta de las normas jurídicas.” (F. J. 1º).

De acuerdo con la jurisprudencia original del Tribunal Constitucional, el artículo 14, en sus dos incisos recoge dos manifestaciones (igualdad de trato y prohibición de discriminación) de un mismo principio (el principio de igualdad), idea que fue explicitada además por el tribunal en las primeras sentencias en que aplicó el artículo 14; así, en la Sentencia de 10 de noviembre de 1981 afirma que *“lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14 de la Constitución, es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable”* (F.J. 3, B).

Esta interpretación del precepto constitucional entraña una limitación, pues reduce la discriminación a una enunciación puramente negativa de principio de igualdad (que se concretaría en la prohibición de las desigualdades); por ello, es preferible entender que en el artículo 14 hay presentes dos principios: el principio de igualdad y el principio de no discriminación, actuando este segundo como *“un instrumento técnico que excluye la posibilidad de que sean tomadas en cuenta como circunstancias relevantes a la hora de aplicar el principio de igualdad una serie de ellas como la raza, el sexo, la ideología, la religión, etc., y ello como consecuencia del reconocimiento por parte de la sociedad de la necesidad de tal tratamiento igualitario, para evitar o corregir situaciones de indignidad que han afectado y siguen afectando a grupos sociales determinados”*⁹⁵⁶. De este modo, el principio de no discriminación cumpliría una función fundamental: la cancelación de ciertos rasgos distintivos como razones relevantes para diferenciar en el tratamiento normativo.

Esta interpretación dualista es la que recoge la jurisprudencia posterior del Tribunal Constitucional. Así, en la Sentencia 59/2008 de 14 mayo (fundamento quinto) el Tribunal, reiterando una doctrina anterior⁹⁵⁷, afirma que el artículo 14 acoge dos contenidos diferenciados:

⁹⁵⁶ CERDÁ MARTÍNEZ-PUJALTE, Carmen María. "Los principios constitucionales de igualdad de trato y de prohibición de la discriminación: Un intento de delimitación", en: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 50/51. p. 196.

⁹⁵⁷ Entre otras: STC 200/2001, de 4 de octubre, FJ. 4, STC 39/2002, de 14 de febrero FJ. 4; STC 214/2006, de 3 de julio, FJ. 2; STC 3/2007, de 15 de enero, FJ. 2, y STC 233/2007, de 5 de noviembre, FJ. 5.

- el principio de igualdad, que constituye la cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la Ley, configurada como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas. Por ello, para introducir diferencias entre ellos se exige una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas (STC 200/2001, fundamento 4º).
- las prohibiciones de discriminación, contenidas en los motivos discriminatorios específicamente recogidos en el inciso segundo, referencia que, como ha señalado la Sentencia 75/1983, de 3 de agosto, (fundamento sexto) no implica el establecimiento de una lista cerrada de supuestos de discriminación, pero sí representa una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones, no sólo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el artículo 10.1 de la Constitución⁹⁵⁸.

Esta distinción permite, pues, indagar sobre el concepto de *discriminación* partiendo de algunas definiciones ofrecidas desde el ámbito internacional (canon hermeútico ex artículo 10 de la Constitución), específicamente el artículo primero de la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 21 de diciembre de 1965⁹⁵⁹ y el artículo primero de la Convención de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de

⁹⁵⁸ STC 128/1987, de 16 de julio (FJ 5); STC 166/1988, de 26 de septiembre (FJ. 2); STC 145/1991, de 1 de julio (FJ. 2).

⁹⁵⁹ «Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos humanos o libertades fundamentales en las esferas política, económica, social o cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.»

discriminación contra la mujer de 18 de diciembre de 1979⁹⁶⁰ y formular las siguientes presiones sobre la idea de “*discriminación*”⁹⁶¹:

- a) El lenguaje jurídico ha consolidado la acepción peyorativa de la discriminación, entendida como diferencia entre los individuos contraria a la dignidad humana.
- b) El concepto pone el acento no en el punto de partida, sino en el punto de llegada, el de los resultados, creando desigualdades injustas que afectan a grupos de sujetos en virtud de diferencias naturales o sociales.
- c) Como consecuencia de estas diferencias, se crea en el plano social una marginación, una cierta exclusión social, que contradice la igual dignidad entre los hombres, y produce una inestabilidad social al construir una sociedad sobre bases injustas.

Y en este mismo sentido la define el Tribunal Constitucional: *la discriminación es un tratamiento peyorativo del que son víctimas categorías de sujetos caracterizadas por la concurrencia en ellos de rasgos expresamente rechazados por el legislador internacional o interno, dada su naturaleza atentatoria a la dignidad de la persona humana* (Sentencia del Tribunal Constitucional 153/1994, de 23 de mayo, FJ. 6°).

Recapitulando, puede decirse que el principio de igualdad, en su dimensión negativa no impone al legislador la prohibición de utilizar diferencias o desigualdades; sólo excluye aquéllas que carezcan de una base racional y justificada. Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional, declarando que “*como reiteradamente ha indicado este Tribunal, no toda desigualdad de trato resulta contraria al principio de igualdad, sino aquella que se funda en una diferencia de supuestos de hecho injustificados de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados, y por otro, que, como este mismo Tribunal ha sostenido, el tratamiento diverso de situaciones distintas «puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de Derecho, para la*

⁹⁶⁰ «Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra esfera.»

⁹⁶¹ CERDÁ MARTÍNEZ-PUJALTE, op. cit., pp. 205-ss.

efectividad de los valores que la Constitución consagra con el carácter de superiores del ordenamiento, como son la justicia y la igualdad (art. 1), a cuyo efecto atribuye además a los Poderes Públicos el que promuevan las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva» (STC 34/1981, de 10 de noviembre, fundamento jurídico 3.º; doctrina reiterada, entre otras, en la STC 3/1983, de 25 de enero, fundamento jurídico 3).” (Sentencia del Tribunal Constitucional 128/1987, de 16 de julio, F. J. 7º).

En cambio, la prohibición de discriminación es otra cosa: no sería una simple derivación del principio general de igualdad formal del artículo 14, sino que iría más lejos, conteniendo un mandato emancipatorio referido a ciertos grupos o categorías de individuos que tienen una historia de subordinación o de marginación. Su concepción es, así, bien diferente del principio general de igualdad ante la ley, que se desenvuelve más precisamente en el terreno de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que pesa, obviamente, también sobre el poder legislador.

Como se ve, acoger esta dualidad de contenidos trae irremisiblemente ecos del doble escrutinio acuñado por el Tribunal Supremo estadounidense y que, sin ninguna clase de dudas, ha sido acogido en la interpretación constitucional española. Efectivamente, el Tribunal Constitucional ha diseñado un esquema común para el juicio de igualdad y, sobre ese esquema común, aplica un doble escrutinio, según se trate de una clasificación realizada por el legislador utilizando o no algunos de los rasgos sospechosos expresamente mencionados en el artículo 14.

El juicio de igualdad tiene, pues, una estructura común, de la que forman parte dos subjuicios: el subjuicio de razonabilidad y el subjuicio de proporcionalidad. El Tribunal Constitucional viene aplicando este esquema desde la Sentencia 75/1983, estableciendo la doctrina de que, para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias, deben de pasar un tripe filtro:

- a) demostrar que existe una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados;
- b) que esta justificación está aplicada en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada,

c) y que las consecuencias jurídicas que se derivan de tal distinción son proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos; es decir, se debe presentar una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y dejando al legislador, con carácter general, la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente.

Así, en palabras de la Sentencia 222/1992, de 11 de diciembre, “*los condicionamientos y límites que, en virtud del principio de igualdad, pesan sobre el legislador se cifran en una triple exigencia, pues las diferenciaciones normativas habrán de mostrar, en primer lugar, un fin discernible y legítimo, tendrán que articularse, además, en términos no inconsistentes con tal finalidad y deberán, por último, no incurrir en desproporciones manifiestas a la hora de atribuir a los diferentes grupos y categorías derechos, obligaciones o cualesquiera otras situaciones jurídicas subjetivas*”. En definitiva, el principio de igualdad, no sólo exige que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que esa diferencia de trato supere un test de proporcionalidad sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida.

La conclusión es que las clasificaciones normativas no son contrarias al principio de igualdad cuando cabe encontrar en ellas una finalidad no contradictoria con la Constitución y cuando, además, las normas de las que la diferencia nace muestran una estructura coherente, en términos de *razonable proporcionalidad*, con el fin así perseguido. Tan contraria a la igualdad, es, por lo tanto, la norma que diversifica por un mero voluntarismo selectivo como aquella otra que, atendiendo a la consecución de un fin legítimo, configura un supuesto de hecho, o las consecuencias jurídicas que se le imputan, en desproporción patente con aquel fin, o sin atención alguna a esa necesaria relación de proporcionalidad (Sentencia del Tribunal Constitucional 209/1988, F.J. 6°).

Ahora bien, cuando se utilizan algunos de los rasgos enumerados en el inciso segundo del artículo 14 como causas de discriminación, lo que sucede en ese caso es que se le va a exigir al legislador una justificación mucho más rigurosa. Así, en la Sentencia 200/2001, de 4 de octubre, en un supuesto de discriminación por razón de

nacimiento (requisito temporal para la pensión de orfandad de hijos adoptivos en el régimen de clases pasivas) el Tribunal afirma que “*aun en el supuesto de que pudiera admitirse, de conformidad con la doctrina constitucional de la que se ha dejado antes constancia, que tal elemento de diferenciación pudiera ser utilizado excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica (SSTC 229/1992, de 14 de diciembre, FJ 2 ; 126/1997, de 5 de mayo, FJ 8), las razones que en defensa de su constitucionalidad expone en su escrito de alegaciones el Abogado del Estado en ningún modo satisfacen el canon más estricto y riguroso que en estos casos requieren las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad*” (fundamento 8º).

El Tribunal sostiene, conforme a la tesis dualista, que el doble escrutinio nace de la coexistencia de dos principios en el artículo 14: el principio genérico de igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato; y las prohibiciones de discriminación, que implican un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación establecida *ex constitutione*, y que imponen como fin y generalmente como medio la parificación, de manera que sólo pueden ser utilizadas excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica. La consecuencia es la necesidad de usar en el juicio de legitimidad constitucional un canon mucho más estricto, así como un *mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad*⁹⁶².

Lo expresa el Tribunal con claridad en la Sentencia 59/2008 de 14 mayo (fundamento quinto), al establecer que:

- con carácter general procede declarar la ilegitimidad constitucional de los tratamientos diferenciados en relación con el listado de los motivos expresamente prohibidos por el artículo 14 CE o en relación con alguno de ellos en particular;
- pero que, no obstante, el Tribunal ha admitido también que los motivos de discriminación que el artículo 14 prohíbe puedan ser utilizados excepcionalmente como criterio de diferenciación jurídica, si bien en tales

⁹⁶² STC 126/1997, de 3 de julio, STC 229/1992, de 14 de diciembre, STC 75/1983, de 3 de agosto, STC 209/1988, de 10 de noviembre.

supuestos el canon de control, al enjuiciar la legitimidad de la diferencia y las exigencias de proporcionalidad, resulta mucho más estricto, así como más rigurosa la carga de acreditar el carácter justificado de la diferenciación⁹⁶³.

Esta estructura común se aplica, así, bajo dos patrones de exigencia: una exigencia general de razonabilidad y de proporcionalidad aplicable a las diferencias que se van a examinar a la luz del principio de igualdad; y una exigencia estricta de razonabilidad y de estricta proporcionalidad, que se va a aplicar a las diferencias cuyo examen va a hacerse a la luz de las prohibiciones de discriminación del artículo 14.

Y ello permite, en este punto, reconducir el tema al ámbito de la justicia medioambiental y retomar el propósito inicial. Tras este recorrido (necesariamente breve) por el juicio de igualdad en España, hay que preguntarse si las discriminaciones medioambientales (o, en otra perspectiva, las reivindicaciones de justicia medioambiental) pueden tener cabida en el juicio constitucional de igualdad.

La respuesta que se dé a esta cuestión no puede ignorar la experiencia estadounidense; con las necesarias salvedades, las similitudes son patentes. Y hay que volver de nuevo a las reflexiones que se hicieron en el apartado correspondiente:

- primero, considerar que, dentro de las reglas de juego constitucionales, resulta improbable pensar que vaya a aprobarse una norma o una actuación por parte de una entidad pública que abiertamente externalice una voluntad discriminatoria utilizando algunos de los “rasgos sospechosos” que enumera el artículo 14;
- segundo, y como lógica consecuencia de la apreciación anterior, la posibilidad de que un norma produzca una discriminación encuadrable en el juicio de igualdad va a depender, básicamente, de dos factores: primero, que dicha discriminación quede sometida al escrutinio estricto derivado de los supuestos de discriminación del artículo 14; y, segundo, que se admita que el

⁹⁶³ En relación con el sexo como factor de discriminación: STC 103/1983, de 22 de noviembre, STC 128/1987, de 26 de julio, STC 229/1992, de 14 de diciembre, STC 126/1997, de 3 de julio. En relación con las condiciones personales o sociales, STC 92/1991, de 6 de mayo y STC 90/1995, de 8 de julio. En relación con la edad, STC 75/1983, de 3 de agosto. En relación con la raza, STC 13/2001, de 29 de enero.

juicio de igualdad es posible no sólo frente a las discriminaciones directas, sino también frente a las indirectas, aspecto éste que reconduce el problema a los dos elementos que ya se examinaron en el juicio de igualdad estadounidense: la voluntad discriminatoria y el alcance del efecto dispar.

b) Los “rasgos sospechosos” en el juicio de igualdad en España.

Situados, en primer lugar, en el ámbito propio del escrutinio estricto que se aplica a los supuestos en que va a enjuiciarse una prohibición de discriminación, hay que remitirse a la literalidad del artículo 14 de la Constitución, que se refiere al “*nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*” como causas de discriminación expresamente prohibidas.

El primer problema que surge, evidentemente, es el del carácter abierto con que se formula esta lista, al menos atendiendo al inciso final de la misma. Mas este carácter abierto lo ha matizado el propio Tribunal Constitucional, aclarando que no todo criterio de diferenciación, ni todo motivo empleado como soporte de decisiones causantes de un perjuicio, puede entenderse incluido sin más en la prohibición de discriminación, ya que lo que caracteriza a la prohibición de discriminación (y la diferencia del principio genérico de igualdad) es la naturaleza particularmente odiosa del criterio de diferenciación utilizado, que convierte en elemento de segregación o incluso de persecución, un rasgo o una condición personal innata o una opción elemental que expresa el ejercicio de las libertades más básicas, resultando así un comportamiento radicalmente contrario a la dignidad de la persona y a los derechos inviolables que le son inherentes (ver SSTC 229/1992, 126/1997,...)

Consecuentemente, la lista del artículo 14 debería ser entendida no como un cuestionamiento de la naturaleza diferencial de las prohibiciones de discriminación (que borraría sus líneas de frontera con el principio general de igualdad) sino más bien como una declaración de que la lista de rasgos prohibidos no constituye una lista cerrada, sino que el Tribunal dispone de un margen para introducir nuevos rasgos cuya utilización contra unos colectivos determinados deba ser objeto de un juicio más estricto; esta es la

interpretación mayoritariamente sostenida en la doctrina laboralista (Rodríguez Piñero, Fernández López, Martínez Rocamora) y que tiene su aval en la jurisprudencia constitucional (sentencia 264/1994, de 3 de octubre, sobre cuotas para personas con discapacidad en la Administración de Canarias).

Se plantea, entonces, bajo qué parámetros pueden incorporarse nuevos rasgos a la cláusula abierta de no discriminación, cuestión que, no estando resuelta en nuestro derecho, en cambio sí que ha sido objeto de sistematización por el Tribunal Supremo estadounidense⁹⁶⁴, que exige la concurrencia de tres requisitos en el colectivo afectado para que su rasgo distintivo se incorpore a las discriminaciones que deben ser juzgadas bajo el escrutinio estricto. Estos tres rasgos que, con matices, Giménez Glück considera trasladables al ámbito constitucional español⁹⁶⁵, son:

1.- La condición de minoría social que no puede defenderse por sí sola en el proceso político de elaboración de las normas, procediendo esta indefensión ya de la propia debilidad política del colectivo, ya de existir contra el mismo un prejuicio de la mayoría social.

2.- Una historia de subordinación que permita presumir una actitud sospechosa frente al legislador

3.- Que la pertenencia al colectivo desfavorecido tenga las notas de *involuntariedad* e *inmutabilidad* (siendo este tercer elemento, a juicio del citado autor, el principal impedimento para trasladar en bloque estos parámetros al derecho español, pues chocan con dos rasgos voluntarios y mutables expresamente constitucionalizados: la opinión y la religión).

¿Qué colectivos podrían verse incluidos en la referida cláusula por cumplir los parámetros expresados? Atendiendo a la jurisprudencia constitucional y a las

⁹⁶⁴ Un raro ejemplo en Europa de definición de rasgos discriminatorios se encuentra en el artículo 225.1 del Código Penal francés, que define 18 rasgos prohibidos: origen, sexo, situación familiar, obesidad, apariencia física, patronímico, estado de salud, discapacidad, características genéticas, costumbres, orientación sexual, edad, opinión política, actividad sindical, pertenencia o no, real o supuesta, a una etnia, a una raza a una nación, o a una religión determinada.

⁹⁶⁵ GIMÉNEZ GLÜCK, op. cit., pp. 230-233.

aportaciones doctrinales, se menciona a los rasgos siguientes: enfermedad, discapacidad, orientación sexual y lenguas minoritarias.

Reflexionando en clave de justicia medioambiental, procedería relacionar estos rasgos (los del artículo 14 y los incorporados por asimilación y que se acaban de mencionar) con los procesos de localización residencial de ciertos colectivos de los considerados minoritarios, subalternos o marginados, apareciendo los dos rasgos sospechosos que en Estados Unidos se han erigido como causas de discriminación ambiental: la raza y la nacionalidad. Aunque en capítulos anteriores de esta tesis se ha mencionado la creciente tendencia a relacionar las injusticias medioambientales con los rasgos de sexo y edad (en referencia a tres colectivos: mujeres, tercera edad y menores), hay que entender que estos rasgos se utilizan como especificación de los dos rasgos básicos de raza y origen nacional (por ejemplo, en la literatura americana no se denuncian las injusticias medioambientales que padecen las mujeres en general, sino las mujeres *de raza negra, o de origen latino.....*).

Otros tres rasgos pudieran generar algún comentario:

- a) En cuanto a la lengua como causa de discriminación, los únicos asuntos que han sido tratados por el Tribunal Constitucional obedecen al uso de la lengua propia de una Comunidad Autónoma en conflicto con el castellano, ya sea en el acceso a la función pública (sentencia 46/1991, de 28 de febrero), en el sistema educativo (sentencia 337/1994, de 23 de diciembre) o en sede procesal (auto 88/1999, de 12 de abril), de manera que la discriminación por razón de lengua es tratada, en la doctrina española, de manera unánime, en el ámbito de conflicto descrito.

No obstante, la lengua se puede convertir igualmente en vehículo de discriminación cuando la utilización de una única lengua oficial se impone a ciertos colectivos que disponen de sólo una limitada competencia o aptitud en dicha lengua⁹⁶⁶. En los Estados Unidos se han habilitados estrategias

⁹⁶⁶ Una cuestión muy cercana a esta problemática parece surgir en las recientes sentencias sobre las adquisiciones de productos financieros arriesgados (acciones preferentes); en el caso de demandantes "*jubilados y con escasa formación académica*", la jurisprudencia da por hecho que el producto que les fue

denominadas LEPP (*Limited English Proficiency Persons*), articuladas en el marco de la sección 602 de la *Civil Rights Act*, dirigidas a eliminar discriminaciones causadas por razón lingüística a personas sin suficiente competencia en inglés (colectivos asiáticos e hispanoamericanos, principalmente); de hecho, la formulación de la doctrina del *disparate impact* tiene su origen en un asunto de discriminación lingüística, estudiado en el epígrafe anterior (*Lau v. Nichols*, 1974, sobre necesidad de adaptación educativa para estudiantes cuya lengua materna es el chino).

Esta misma problemática ha sido tratada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ya que la falta de competencias lingüísticas puede servir de excusa para efectuar procesos de segregación educativa, aunque es cierto que en estos casos la inaptitud lingüística ha estado siempre entrelazada con el rasgo racial o étnico⁹⁶⁷. Tal es el caso de la sentencia de 7 febrero 2006 (*asunto D H c. República Checa*), en el que se juzga la sistemática ubicación de niños de raza gitana en centros de educación especial, negando el Tribunal violación del principio de no discriminación por entender que la reglamentación relativa a las modalidades de colocación de los niños en escuelas especiales no alude a la pertenencia de los alumnos a una etnia, sino que persigue el fin legítimo de la adaptación del sistema de educación a las necesidades, aptitudes o deficiencias de los niños. En otro caso posterior (sentencia de 17 de julio de 2008, asunto *Orsus c. Croacia*) se enjuicia una medida de reagrupamiento escolar de niños gitanos que fue justificada por el escaso conocimiento de la lengua croata de estos niños, desestimando el Tribunal la demanda por entender que ni hubo privación del derecho a la educación, ni tampoco se demostró que el plan de estudios fuese diferente del que se aplicaba al resto de escolares.

ofrecido no se adaptaba ni al perfil de las personas ni a sus competencias para comprender las condiciones financieras que les eran ofrecidas (sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, de 17 de abril de 2012).

⁹⁶⁷ CONSEIL DE L'EUROPE - COMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME. *Los derechos humanos de los romaníes y de las comunidades itinerantes en Europa*. Strasbourg: Departamento de Documentación y Publicaciones del Consejo de Europa, 2012. pp. 11-12. Disponible en internet: <<http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/RomaTravellersExtraits_ESP.pdf>> (última consulta: 24 de enero de 2014).

Debe destacarse que la aptitud limitada de utilización de la lengua oficial se ha considerado dentro de la justicia medioambiental como una circunstancia que directamente afecta a la dimensión participativa de aquélla; la preocupación por relacionar la pertenencia a las llamadas “*comunidades de justicia medioambiental*” se muestra en los Estados Unidos en algunas iniciativas públicas; por ejemplo, el plan de equidad del condado de Washoe (Nevada) se pone de manifiesto la existencia de un 34% de población del condado perteneciente a colectivos minoritarios y un 22% perteneciente a la categoría LEPP.

- b) Un segundo rasgo a tener en cuenta es la religión, que merece tan sólo una breve mención, pues es evidente que su relación con la justicia medioambiental es nula, salvo si se quisiera entender que ciertos grupos religiosos minoritarios tienen una ubicación específica en ciertos barrios o zonas urbanas. La aseveración no es baladí, si se piensa en dos factores: primero, la vinculación específica de ciertos colectivos procedentes de la inmigración con confesiones religiosas específicas (en España, por ejemplo, la comunidad magrebí respecto a la religión islámica, o el colectivo hispanoamericano respecto de ciertas iglesias protestantes); y segundo, la ya conocida concentración de estos colectivos en ciertos territorios urbanos. Como señala Ruth L. Reyes, “*en la actualidad, la participación migratoria en las sociedades de destino ha trascendido el aspecto laboral hacia la auto-organización migratoria mediante la cual los migrantes buscan identificarse y reconocerse como miembros de una comunidad. De hecho, en algunos países europeos se torna más habitual encontrar eventos públicos donde la presencia de grupos culturalmente diversos se exhiben: participan en fiestas religiosas, desfiles, exposiciones, etc. Estas manifestaciones constituyen la puesta en escena de colectivos migratorios que se han asentado en las sociedades receptoras y cuyas actividades se trasponen y se entrecruzan con la cultura nacional*”⁹⁶⁸.

⁹⁶⁸ REYES, Ruth Lara. "Prácticas religiosas en contextos de migración: El caso de los ecuatorianos en Milán", en: *Cultura y Religión. Revista de Sociedades en Transición*, Vol. VI (2). 2012. p. 44.

El interés del tema, no obstante, debe quedarse dentro de la reflexión sociológica, sin que se intente trasponerlo al ámbito jurídico de las discriminaciones religiosas; en rigor, estas cuestiones deberían ser tratadas dentro de las discriminaciones determinadas por el origen nacional o por factores raciales o étnicos, ya que el ejercicio libre de una religión no se haya comprometido en las mismas.

- c) El artículo 14 no menciona el rasgo de la capacidad socioeconómica, uno de los rasgos que define a los llamados colectivos de justicia medioambiental. La pobreza urbana, conformada por las familias de rentas bajas, encuentra asentamiento en ciertas zonas afectadas por la degradación urbana en las cuales la presencia de estos grupos es predominante. Minorías étnicas, grupos de inmigrantes y familias sin ingresos suficientes conviven y en muchas ocasiones, se solapan, en las zonas urbanas más afectadas por la contaminación o por la escasez de servicios. De nuevo hay que decir aquí lo ya señalado en el epígrafe 7.1 respecto al caso estadounidense: la omisión de la pobreza como rasgo sospechoso no es casual, ya que lo contrario sometería a juicio estricto el grueso de las políticas públicas: la imposición indirecta, o gran número de programas presupuestarios no podrían superar el juicio de igualdad si fuesen sometidos a un juicio estricto sobre los efectos diferencialmente perjudiciales sobre las personas con menor capacidad económica. Por ello, se considera que el colectivo de las personas y familias de bajos ingresos debe ser objeto de tratamiento no a través de las prohibiciones de discriminación, sino dentro del principio de justicia material del artículo 9.2 y, en consecuencia, en sede de acciones positivas y de discriminaciones inversas.

En definitiva, la relación de la justicia medioambiental con los llamados “rasgos sospechosos” del artículo 14 se debe ceñir, en principio, a la raza y al origen nacional.

En primer lugar, es necesario señalar que aunque el artículo 14 hable de “raza”, sin duda es preferible referirse a “etnia”. La raza es un concepto que alude a diferenciaciones biológicas entre los seres humanos, aunque la propia biología rechaza el concepto; como dice Giddens, en un sentido estricto, no existen las “razas”, sólo

variantes físicas en los seres humanos que se derivan del grado de consanguineidad de la población, que varía según el margen de contacto entre las distintas unidades sociales o culturales; por ello la diversidad genética que existe dentro de las poblaciones que comparten ciertos rasgos físicos visibles es tan grande como la existente entre los grupos, por lo que muchos biólogos, antropólogos y sociólogos tienden a creer que el concepto de raza debería ser desechado. Frente a este concepto se hallaría el más correcto de “etnia”, que hace referencia a las prácticas culturales y perspectivas que distinguen a una determinada comunidad de personas que se ven a sí mismos como culturalmente diferentes de otros grupos sociales, y son percibidos por los demás de igual manera. Por ello, las características que con más frecuencia sirven para distinguir a unos grupos étnicos de otros no son biológicas, sino culturales: la lengua, la historia o la ascendencia (real o imaginada), la religión y las formas de vestirse o adornarse. Finalmente, junto a *raza* y *etnicidad* aparece el concepto de *grupo minoritario*, denominación que no tiene connotación numérica, sino que define a un grupo cuyos miembros se encuentran unidos por la percepción de estar desfavorecidos en relación a la mayoría de la población; comparten la experiencia de ser objeto de prejuicios y discriminación y tienden a verse a sí mismos como un pueblo aparte de la mayoría y suelen estar física y socialmente aislados del resto de la comunidad y tienden a concentrarse en ciertos barrios, ciudades o regiones de un país y, en ocasiones, promueven activamente la endogamia⁹⁶⁹.

Efectuada esta aclaración terminológica, podrá comprenderse que entre las discriminaciones de base étnica y las fundadas en el origen nacional existe, en España, una proximidad tan grande que, en la mayor parte de supuestos, se solapan, con la única excepción de la histórica discriminación que en nuestro país ha padecido el pueblo gitano. Un ejemplo claro se desprende de la comparación de dos sentencias en las que se juzgan hechos que guardan cierta similitud (se trata, en ambos casos, de actuaciones policiales de control sobre ciudadanos de nacionalidad extranjera): la Sentencia 13/2001 de 29 enero, en la que el control policial de una persona extranjera de raza negra es tratado como discriminación racial, y la sentencia 86/1996 de 21 mayo, sobre detención

⁹⁶⁹ GIDDENS, Anthony. *Sociología. (3ª edición revisada.)*. Madrid: Alianza Editorial, 2000. pp. 277-ss.

de un ciudadano italiano de raza blanca, que es tratado como discriminación por razón de nacionalidad.

Con cierta razón se sostiene que en España (al menos hasta hace poco) se ha considerado que el racismo es un problema ajeno a la sociedad española; como explica Javaloy, ya en el propio sistema educativo se da la paradoja de que el silencio con respecto a las minorías étnicas de España en los textos escolares va acompañado de un amplio discurso sobre los "problemas raciales" de otros países, como Estados Unidos y Sudáfrica, con lo que se evidencia el estereotipo de que los racistas son los otros⁹⁷⁰; cada vez más se alzan voces que denuncian racismo social e institucional en España⁹⁷¹, por más que sea un problema al que se hace oídos sordos.

Y esta parece, ciertamente, la posición del Tribunal Constitucional. Entre la escasísima jurisprudencia que ha tocado el tema, la sentencia 13/2001 de 29 enero (asunto *Rosalind Williams*) desestimó un recurso de amparo motivado por unas actuaciones policiales de requerimiento de documentación a una persona negra sin que, paradójicamente, se pidiese documentación a las personas blancas que con ella estaban en la estación de tren de Valladolid. El Tribunal Constitucional, tras proclamar la prohibición constitucional de discriminación por motivos raciales, pasa a reconocer acto seguido que la actuación policial estaba justificada puesto que la raza es una *señal de aviso* para las actuaciones policiales en materia de extranjería:

“En orden a indagar si se produjo o no una discriminación racial encubierta en la concreta forma de ejercicio de la potestad policial de identificación, es decir, si el requerimiento de identificación produjo a la señora W. L., en su calidad de integrante de un grupo racial concreto, un impacto adverso que, atendidas las circunstancias concurrentes, resulta objetivamente injustificado o inidóneo para el cumplimiento de la finalidad en función de la cual se confirió la potestad para llevar a cabo el requerimiento identificatorio cuestionado, habrá de observarse si existe algún dato de entre los tenidos por

⁹⁷⁰ JAVALOY, Federico. “El nuevo rostro del racismo”, en: *Anales de psicología*, num. 10 (1). 1994. p. 20.

⁹⁷¹ BAZZACO, Edoardo. "La inmigración en España: racismo institucional y racismo social", en: *Papeles*, num. 103. 2008. p. 75- ss.

probados que permita afirmar que las características raciales de la señora W. L. fueron tomadas en consideración para pedirle la documentación por algún otro motivo que el de su genérico carácter indiciario de una mayor probabilidad de que la interesada fuese extranjera. A tales efectos conviene recordar que, aun advirtiendo de la prudencia con la que deben usarse las referencias de carácter étnico para evitar malentendidos, su utilización con carácter descriptivo, en sí misma considerada, no resulta por principio discriminatoria (STC 126/1986, F. 1)” (Fundamento 9º).

El problema, lo censurable de esta sentencia, es que el tribunal utilice como dato indiciario de que no se vulneró la prohibición de discriminación racial el hecho de que la actuación policial se realizó de una manera educada y cortés, con lo que el tribunal confunde el continente (los modales policiales) con el contenido (un control policial selectivo que utiliza criterios raciales), convalidando unas actuaciones policiales que en pocos países europeos (y, desde luego, no en los Estados Unidos) hubiesen resistido un escrutinio riguroso. Las palabras del tribunal (en el mismo fundamento referenciado) son ilustrativas:

“(…) por ello se ha de resaltar que la Sentencia de la Audiencia Nacional afirma expresamente que no queda acreditado en los autos que la actuación policial fuese desconsiderada o humillante. Es más, los demandantes de amparo no denuncian que se produjese un trato ni siquiera incorrecto, sino que atacan la utilización del color de la piel de la señora W. L. como criterio determinante de que se le pidiese su documentación. (...) Finalmente, como queda dicho, no aparece tampoco acreditado que los funcionarios policiales desplegasen su actuación de forma desconsiderada, ofensiva o gratuitamente obstaculizante de la libertad de circulación de la demandante de amparo, pues la intervención policial se prolongó únicamente lo imprescindible para lograr la identificación. Finalmente puede descartarse que los agentes de policía actuaran de un modo airado o llamativo que hiciese pasar a la señora W. L. y sus acompañantes a un primer plano que les resultase afrentoso o incómodo frente a la colectividad de ciudadanos que hubiese en la propia

estación de ferrocarril, sino que la toma de los datos de identidad se produjo en las dependencias policiales existentes en la misma estación.”

Probablemente esta es una línea jurisprudencial que en un futuro deba corregirse, ya que España acaba de ser condenada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en un caso de actuaciones policiales dirigidas contra una ciudadana nigeriana de raza negra. En la sentencia de 24 de julio de 2012 (asunto *Beauty Solomon c. España*)⁹⁷² el TEDH considera que, aunque a menudo es extremadamente difícil en la práctica probar una motivación racista, cuando se investiga sobre incidentes violentos las autoridades del Estado tienen la obligación de adoptar todas las medidas razonables para descubrir si existe alguna motivación racista, y para establecer si los sentimientos de odio o de prejuicios basados en el origen étnico desempeñan algún papel en los sucesos. Es una obligación, evidentemente, de medios y no de resultado, pues las autoridades deben tomar las medidas razonables para recoger y conservar los elementos de prueba, estudiar el conjunto de los medios concretos para descubrir la verdad, y dictar decisiones plenamente justificadas, imparciales y objetivas, sin omitir hechos dudosos reveladores de un acto de violencia, justificado por consideraciones de raza (§ 67). En este caso, el Tribunal constata que las autoridades españolas no han realizado una investigación efectiva sobre el incidente, ni tampoco si existía un vínculo de causalidad entre las actitudes racistas alegadas, y la actitud violenta de la que habría hecho gala la policía, en contra de la demandante (§ 69) limitándose los Tribunales que tenían que entender del caso a aceptar el contenido de los informes del Jefe de Policía de las Islas Baleares, sin efectuar una investigación más en profundidad sobre las actitudes supuestamente racistas ((§ 70), condenando en consecuencia al Estado español.

⁹⁷² Los hechos que motivan la sentencia son los siguientes (antecedentes 6 a 9): El 15 de julio de 2005, la demandante se encontraba en la vía pública en la zona del Arenal, cercana a Palma de Mallorca, donde ejercía la prostitución, cuando dos agentes de la Policía Nacional le pidieron que se identificara, y seguidamente que abandonara el lugar, lo que hizo en el acto. Más tarde, en ese mismo día y de vuelta al mismo lugar, la demandante, según dice, avistó a los mismos policías que se acercaban a ella, e intentó huir. Los policías la habrían entonces alcanzado y golpeado en el muslo izquierdo y en las muñecas con una porra y le habrían pedido de nuevo su documentación. Siempre según ella, durante el altercado, al que asistieron varios testigos incluidos dos taxistas y los agentes de seguridad de una discoteca cercana, uno de los policías le profirió unos insultos tales como “*puta negra, vete de aquí*”. La soltaron después de haber mostrado sus papeles a los policías. Siempre según la demandante, el 21 de julio de 2005, los mismos agentes la volvieron a interpellar y uno de ellos la golpeó en la mano izquierda con una porra.

Ciertamente el Tribunal Constitucional español tiene escasa jurisprudencia sobre las discriminaciones motivadas por los rasgos de raza u origen nacional⁹⁷³, y en los asuntos tratados la alegación discriminatoria es despachada de manera expeditiva. Y aunque en la STC 126/1986, de 22 de octubre (asunto *condena penal a traficantes de droga de raza gitana*) califique *obiter dicta* la discriminación racial de “*perversión jurídica*” y afirme que “*la utilización por los órganos del poder de referencias de carácter étnico, aunque sea con finalidades estrictamente descriptivas, debe ser evitada, pues esas referencias pueden prestarse a malentendidos o alentar prejuicios irracionales presentes en nuestra sociedad*”, lo cierto es que el tribunal no ha apreciado nunca discriminaciones basadas en criterios de raza o etnia⁹⁷⁴.

Y, en materia de discriminación por razón de nacionalidad, en la sentencia 137/2000, de 29 de mayo (asunto *Tierra Canac*) el Tribunal corrigió la literalidad del artículo 14 y atribuyó a los extranjeros la titularidad jurídica del derecho a la igualdad: “*a pesar de la literalidad de la redacción que se contiene en el art. 14 C.E., a partir de la doctrina general que este Tribunal Constitucional ha elaborado en materia de extranjeros Especialmente en las SSTC 107/1984, de 23 de noviembre; 99/1985, de 30 de septiembre; 115/1987, de 7 de julio, y 94/1993, de 22 de marzo se garantizan a todas las personas, y no sólo a los españoles, los derechos «imprescindibles para la garantía de la dignidad humana» (STC 107/1984, FJ 3) y no hay duda de que entre éstos debe inducirse el derecho a no ser discriminado por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*”

Sin embargo, de nuevo en la jurisprudencia constitucional se muestra escasa receptividad a apreciar discriminaciones basadas en el origen nacional. En la citada Sentencia 86/1996 de 21 mayo (detención de ciudadano italiano), en el Auto 94/1997 de

⁹⁷³ Un examen exhaustivo de la misma puede verse en FIGUERUELO BURRIEZ, Angela. "Igualdad y no discriminación por razón de raza", en: *Revista europea de derechos fundamentales*, num. 11, 2008. pp. 167-200

⁹⁷⁴ La jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional sobre la discriminación por razón de raza es escasa. Pueden citarse, entre otras, la STC 214/1991, de 11 de noviembre (sobre declaraciones de León Degrelle en la revista “Tiempo” negando el holocausto nazi); la STC 176/1995, de 11 de diciembre (sobre publicación de un comic satírico llamado “Hitler-SS”), o la STC 69/2007 de 16 abril (denegación pensión de viudedad por no concurrir el presupuesto de relación matrimonial al estar la viuda casada por el rito gitano).

7 abril (procedimiento de despido de trabajador extranjero) o en las Sentencias 137/2000 de 29 mayo y 24/2005 de 14 febrero (ambas sobre denegación a interno en centro penitenciario de permiso de salida) el tribunal no encuentra el mínimo indicio de que los actos impugnados tuviesen un contenido discriminatorio.

Muy distinta es, sin embargo, la situación en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que dispone ya de una copiosa doctrina sobre el particular, destacando muy señaladamente una serie de sentencias en las que se aborda, desde distintas perspectivas, el estatuto del colectivo gitano en Europa. Una jurisprudencia que arranca del asunto *Coster c. Reino Unido* (sentencia de 18 de enero de 2001 – Gran Sala) en el que el TEDH reconoce el modo de vida y tradiciones del pueblo gitano como parte de su vida privada y domicilio y, por ello, amparado y protegido por las normas de la Convención Europea de Derechos Humanos⁹⁷⁵. A partir de este reconocimiento el TEDH ha desarrollado una jurisprudencia sobre discriminaciones raciales en las que se han abordado multitud de prismas referentes a los derechos de las minorías y a las formas de segregación o de marginación que pesan sobre ellas:

- La discriminación racial es una clase particularmente odiosa de discriminación y, en vista de sus peligrosas consecuencias, requiere de la vigilancia especial de las autoridades y una reacción vigorosa, por lo que deben utilizar todos los medios disponibles para combatir el racismo, reforzando la visión de una sociedad democrática donde la diversidad no se percibe como una amenaza sino como una fuente de enriquecimiento (sentencia de 29 enero 2013, *asunto Horvath y Kiss contra Hungría*).
- Ninguna diferencia de trato basada exclusivamente o hasta un punto decisivo en el origen étnico de una persona puede ser objetivamente justificada en una

⁹⁷⁵ “El Tribunal considera que la vida en caravana forma parte integrante de la identidad gitana de los demandantes ya que se inscribe en la larga tradición de viaje seguida por esta minoría. Tal es el caso incluso cuando, a causa del desarrollo urbanístico y de políticas diversas, muchos Gitanos ya no viven de manera totalmente nómada, sino que se instalan cada vez con más frecuencia durante largos períodos en un mismo lugar a fin de facilitar la educación de sus hijos, por ejemplo. Las medidas relativas al estacionamiento de la caravana de los demandantes no solamente han tenido consecuencias en cuanto al respeto de su domicilio, sino también en su facultad de conservar su identidad gitana y llevar una vida privada y familiar conforme a esta tradición. (...) Por lo tanto, el Tribunal constata que está en juego en este caso el derecho de los demandantes al respeto de su vida privada y familiar y de su domicilio.” (§ 87 y 88).

sociedad democrática contemporánea construida sobre los principios del pluralismo y respeto de las diferentes culturas (sentencia de 7 febrero 2006, *asunto D H c. República Checa*).

- En el caso concreto del pueblo gitano, como resultado de su historia turbulenta y constante desarraigo se han convertido en una minoría especialmente desfavorecida y vulnerable, que precisa una protección especial en atención a sus necesidades y a su estilo de vida diferente, protección que debe dispensarse tanto en el marco normativo pertinente como al llegar a decisiones en casos concretos (sentencia de 17 de julio de 2008, asunto *Oršuš y otros c. Croacia*).
- El Tribunal, invocando el Convenio-marco para la Protección de las Minorías de 1998, estima que existe un consenso internacional para reconocer las necesidades particulares de las minorías y la obligación de proteger su seguridad, su identidad y su modo de vida no sólo con el objetivo de salvaguardar los intereses de las propias minorías sino también para preservar la diversidad cultural lo que beneficia a la sociedad en su conjunto (asunto *Muñoz Díaz c. España*, sentencia de 8 diciembre 2009).
- Estas consideraciones se desarrollan sobre derechos concretos cuyo ejercicio puede venir afectado por la práctica discriminatoria, como es el caso del derecho a la educación, respecto del cual el TEDH declara que los miembros de grupos que sufrieron discriminación en el pasado en la educación con efectos continuados, padecen unas deficiencias estructurales que llaman a la aplicación de medidas positivas, obligaciones que son particularmente estrictas, en situaciones donde hay una historia real de discriminación directa (asuntos *Horvath y Oršuš*, citados).
- En cuanto al derecho a la vida familiar, el TEDH ha afirmado que aunque la pertenencia a una minoría no dispensa de respetar las leyes reguladoras del matrimonio, sí puede influir en la manera de aplicar estas leyes, lo que aplica al supuesto de reconocimiento de pensión de viudedad de la seguridad social

española a una mujer casada por el rito gitano, reconociéndole el derecho en consideración a la convicción de la demandante en cuanto a su condición de mujer casada con todos los efectos inherentes a este estado, reforzada por la actitud de las autoridades, que le reconocieron la calidad de esposa con la entrega de varios documentos de la Seguridad Social, como el documento de inscripción en el sistema, estableciendo su calidad de esposa y madre de familia numerosa (asunto *Muñoz Díaz* ya citado)⁹⁷⁶.

- Y también la prohibición de discriminación racial tiene su proyección en el ámbito del derecho a la vivienda, entendiendo el TEDH en el asunto *Coster c. Reino Unido* (sentencia de 18 de enero de 2001, Gran Sala) que la vida en caravana, al inscribirse en la larga tradición de viaje seguida por esta minoría, forma parte integrante de la identidad gitana, incluso cuando, a causa del desarrollo urbanístico y de políticas diversas, muchos gitanos ya no viven de manera totalmente nómada, sino que se instalan cada vez con más frecuencia durante largos períodos en un mismo lugar a fin de facilitar la educación de sus hijos, por ejemplo. Por ello, cuando en aplicación de una normativa relativa a usos del suelo se adoptan medidas relativas al estacionamiento de las caravanas de los gitanos, se generan consecuencias que afectan tanto al respeto de su domicilio, sino también a su facultad de conservar su propia identidad y llevar una vida privada y familiar conforme a la misma (δ 87).

En resumen, como se puede fácilmente colegir, la generosidad con que el tribunal de Estrasburgo recoge la prohibición de discriminación racial dista mucho de los raseros aplicados por los tribunales españoles, incluido, en primer lugar, el propio Tribunal Constitucional. La doctrina del TEDH (enormemente influyente sobre los órganos jurisdiccionales españoles) sin duda hará cambiar la línea restrictiva que hoy aplican los tribunales españoles en materia de discriminaciones en las que entran en juego factores étnicos. En España no han sido raras las ocasiones en que una autoridad local adopta medidas específicas (organización de una actividad puntual, ejecución de obras

⁹⁷⁶ Es importante destacar que la sentencia, en su decisión, tuvo en cuenta que en el periodo histórico en el que recayeron los hechos, la legislación española no permitía el divorcio.

locales,...) con la finalidad de desalojar un asentamiento de gitanos o de otro tipo de colectivos minoritarios, o para erradicar una zona de chabolas, acciones que, a la luz de la doctrina expuesta, deberán ser encauzadas como supuestos de vulneración de la prohibición del artículo 14 de la Constitución y ser sometidas al escrutinio estricto derivado de haber utilizado un rasgo sospechoso. Y ello plantea, como presupuesto previo, la necesidad de que se admita que dentro de los supuestos incluidos en la prohibición de discriminación se encuentra la discriminación indirecta.

c) Justicia medioambiental y discriminaciones indirectas.

Como ya se ha expresado, los conflictos de justicia medioambiental se presentan generalmente bajo normas o actuaciones públicas adoptadas con apariencia de neutralidad, aunque sus efectos recaen de manera dispar sobre los diferentes grupos de población. En el apartado anterior se han examinado los rasgos o caracteres cuya utilización va a determinar la existencia de una discriminación prohibida por la Constitución, reconduciéndose el tema, en cuanto concierne a la justicia medioambiental, a los colectivos singularizados por factores étnicos o por su origen nacional.

Evidentemente (y ya se ha reiterado esta idea en varias ocasiones en este capítulo) la aparición de normas, actuaciones o prácticas que abiertamente utilicen caracteres étnicos o nacionales para perjudicar a un colectivo es, actualmente, muy improbable (nos referimos, obviamente, al contexto español). Cosa distinta será que se puedan utilizar criterios en apariencia neutros pero que, en sus efectos, perjudican a algunos de los colectivos caracterizados como *colectivos subordinados* a los efectos de aplicación de la prohibición de discriminación del artículo 14. Los ejemplos que se podrían poner son muchos y, paradójicamente, en su mayoría han llegado a los tribunales por ser casos reales. Piénsese, por ejemplo, en exigir cierto número de años de trabajo efectivo continuado para acceder a una promoción dentro de una empresa (que va a perjudicar a las mujeres, por darse rupturas de esta continuidad a causa de la maternidad), o la

exigencia de niveles educativos altos para trabajos no cualificados (que perjudicará al colectivo inmigrante), la acreditación de no padecer restricciones alimentarias o en el modo de vestir (que afectará a algunas minorías religiosas),....

Esta utilización de criterios neutros con efectos adversos para un determinado colectivo es lo que se conoce como técnica de la “*discriminación indirecta*”, que es el correlato europeo al “*disparate impact*” que se estudió en el marco del juicio de igualdad estadounidense. En el apartado anterior ya se vio que, al exigir el Tribunal Supremo americano la acreditación de la intención discriminatoria, las posibilidades efectivas de hacer valer como discriminación la causación de efectos desproporcionadamente perjudiciales quedaba relegada a un ámbito muy reducido (la intervención sobre perceptores de fondos estatales, sin que, además, exista posibilidad de ejercicio de acción privada), puesto que ni la 14ª enmienda ni la *Civil Rights Act* admitían excepciones a la exigencia del elemento intencional.

La pregunta que procede hacer ahora, como cierre de esta tesis doctoral, traslada al contexto europeo (y, específicamente, al ordenamiento español) el estudio realizado en el apartado anterior. Habida cuenta de que la justicia medioambiental sólo admite desarrollos jurídico-defensivos a través de la figura de la discriminación indirecta, procede averiguar si esta técnica ha sido recibida, y con qué amplitud, en el derecho español.

Tiene su origen la discriminación indirecta en el derecho comunitario europeo; el Reglamento (CEE) número 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, y la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, mencionaban la distinción entre discriminaciones directas e indirectas, pero sin definir unas ni otras; tarea que quedó para el Tribunal de Justicia, primero en su jurisprudencia sobre libre circulación de trabajadores y, posteriormente (y con mayor intensidad), a propósito de la igualdad de

hombres y mujeres en el empleo. Así, en el asunto *Sotgiu*⁹⁷⁷ de 1974 el TJCE sienta la doctrina de que las disposiciones sobre igualdad de trato prohíben no sólo las discriminaciones manifiestas basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación encubierta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado. En el asunto *Jenkins*⁹⁷⁸, el TJCE enjuicia un sistema retributivo en virtud del cual el sueldo de los trabajadores a tiempo parcial era un 10% menor que el pagado a los trabajadores a tiempo completo, estableciendo el tribunal por primera vez la vinculación que existe entre un trato discriminatorio aplicado a los trabajadores a tiempo parcial y un trato discriminatorio a trabajadores de sexo femenino. Y en el asunto *Bilka*⁹⁷⁹ se enjuicia la medida de una empresa que excluye del régimen de pensiones de la empresa a los trabajadores a tiempo parcial, afectando proporcionalmente más a mujeres que a hombres en situación comparable.

En esta línea, es numerosa la jurisprudencia europea que ha abordado las discriminaciones indirectas en atención al principio de no discriminación por razón de género. Así, conforme al asunto *Hill Stapleton*⁹⁸⁰ se viola el principio de igualdad de retribución cuando los empleados que pasan de un régimen de trabajo a tiempo compartido a un régimen de trabajo en jornada completa retroceden en la escala de ascensos y, por tanto, en su nivel retributivo, una vez comprobado que son mujeres el 99,2% de los «Clerical Assistants» que ejercen su actividad a tiempo compartido, así como el 98% de los trabajadores por cuenta ajena empleados en la función pública en el marco de contratos a tiempo compartido. En el asunto *Roksotros*⁹⁸¹ se declara contraria al derecho comunitario la aplicación de una normativa nacional que supedita la concesión de una prestación por incapacidad laboral al requisito de haber obtenido determinados ingresos en el año inmediatamente anterior al comienzo de la incapacidad, la cual, aun sin efectuar distinciones por razón del sexo, afecta a un número mucho mayor de mujeres que de hombres, aunque la adopción de esta normativa esté

⁹⁷⁷ Asunto 152/73, *Giovanni María Sotgiu c. Deutsche Bundespost*. Sentencia de 12 de febrero de 1974.

⁹⁷⁸ Asunto 96/80 (*Jenkins*). Sentencia de 31 de marzo de 1981.

⁹⁷⁹ Asunto *Bilka-Kaufhaus GmbH contra K- Weber von Hartz*, sentencia de fecha 13 de mayo de 1986.

⁹⁸⁰ Asunto *Kathleen Hill y Ann Stapleton contra The Revenue Commissioners Department of Finance*, sentencia de 17 de junio de 1998.

⁹⁸¹ Asunto *M. A. Roksotros contra Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid Geestelijke*, sentencia de 24 de febrero de 1994.

justificada por consideraciones de índole presupuestaria. Y en el asunto *Lewark*⁹⁸² el Tribunal declara que se viola el principio de prohibición de discriminación indirecta por razón de género cuando la legislación nacional limita hasta su horario laboral individual la compensación que los miembros de comités de empresa empleados a tiempo parcial deben obtener de su empresa en concepto de su participación en cursos de formación.

Corresponde al derecho comunitario, también, ofrecer la primera definición normativa de la “discriminación indirecta”: la Directiva 97/80/CE del Consejo de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo, en su artículo 2.2 la define como *"disposición, criterio o práctica aparentemente neutro (que) afecte a una proporción sustancialmente mayor de miembros de un mismo sexo salvo que dicha disposición, criterio o práctica no resulte adecuado y necesario y pueda justificarse con criterios objetivos que no estén relacionados con el sexo"*; concepto que será trasvasado al ámbito de la discriminación racial en la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, cuyo artículo 2, 2, b dispone que *“existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios”*. La "directiva transversal" (Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación) ha ensanchado aún más el marco de la discriminación indirecta, al recogerla respecto de otros rasgos como la religión, las convicciones, la edad, la discapacidad o la orientación sexual⁹⁸³. Y este

⁹⁸² Asunto *Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation contra Johanna Lewark*, sentencia de 6 febrero de 1996

⁹⁸³ Artículo 2.2: *“(…) existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja particular a personas con una religión o convicción, con una discapacidad, de una edad, o con una orientación sexual determinadas, respecto de otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo (1) que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios; o que (2) respecto de las personas con una discapacidad determinada, el empresario o*

cuadro normativo se completa con la “directiva de refundición” (Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002) que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, incorporando el concepto de discriminación indirecta en este ámbito.

Como señala Miné, el derecho comunitario ha construido a través de las directivas citadas contra la discriminación un concepto de discriminación indirecta que ha ido evolucionando, pues si en su concepción inicial se trata de medir *cuantitativamente* los efectos desfavorables *reales* de una norma o actuación, en la actualidad se formula un examen *cualitativo* de los efectos desfavorables *potenciales* de una medida sobre personas que responden a un criterio determinado de caracterización. La nueva definición tiene la doble ventaja de situarse por encima de los efectos discriminatorios *constatados* y permite tratar las discriminaciones indirectas vinculadas a criterios para los que faltan datos cuantitativos (discapacidad, orientación sexual,...).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha incorporado también el concepto de discriminación indirecta y, tanto en relación a factores de género, como en relación a factores étnicos, ha operado desarrollos importantes. En el asunto *D. H. y otros contra República Checa* (sentencia de 7 febrero 2006) el Tribunal considera que si una política o una medida general tiene efectos perjudiciales desproporcionados en un grupo de personas, no se puede excluir que sean consideradas como discriminatorias, pese al hecho de que no estén dirigidas a este grupo en particular. Y en el asunto *Horvath y Kiss contra Hungría* (sentencia de 29 enero 2013) el Tribunal reitera su doctrina de que una diferencia de trato puede adoptar la forma de efectos desproporcionadamente perjudiciales de una política general o la medida que, aunque redactada en términos neutros, discrimina a un grupo.

cualquier persona u organización a la que se aplique lo dispuesto en la presente Directiva, esté obligado, en virtud de la legislación nacional, a adoptar medidas adecuadas de conformidad con los principios contemplados en el artículo 5 para eliminar las desventajas que supone esa disposición, ese criterio o esa práctica.”

La técnica de la discriminación indirecta ha sido recepcionada también en la jurisprudencia constitucional española. El Tribunal Constitucional español ha hecho uso de esta técnica, primero, en el ámbito de las discriminaciones por razón de sexo y, a partir de la STC 145/1991, de 1 de julio, la extiende a otras discriminaciones basada en características personales de la persona o grupo discriminado.

Entre una abundante jurisprudencia, la STC 69/2007, de 16 abril, destaca que la prohibición del artículo 14 CE comprende no sólo la *discriminación directa o patente* (que es la que deriva del tratamiento jurídico manifiesta e injustificadamente diferenciado y desfavorable de unas personas respecto a otras) sino también la *discriminación indirecta o encubierta*, que define como "*el tratamiento formal o aparentemente neutro o no discriminatorio del que se deriva, por las diversas circunstancias de hecho concurrentes en el caso, un impacto adverso sobre la persona objeto de la práctica o conducta constitucionalmente censurable en cuanto la medida que produce el efecto adverso carece de justificación al no fundarse en una exigencia objetiva e indispensable para la consecución de un objetivo legítimo o no resultar idónea para el logro de tal objetivo*" (F.J. 3).

En cuanto a la cuestión de la prueba de la discriminación⁹⁸⁴, el TEDH suele despachar la prueba de los efectos adversos acudiendo a informaciones estadísticas fiables. En los citados asuntos *D. H.* y *Hovarth* el Tribunal admite que cuando se trata

⁹⁸⁴ El problema de la prueba de la discriminación indirecta es complejo, ya que el demandante está abocado a proporcionar una información fiable, y esa fiabilidad no sólo va a depender de la fuente de producción de la información (alta para el caso de las instituciones públicas, menor para el resto de fuentes), sino además de la coincidencia de tales informaciones con el universo que se somete a comparación. Por eso, recientemente se ensayan otras fórmulas de prueba que tiendan a suplir o, cuanto menos, a complementar las informaciones estadísticas. El *testing* (o *discriminatory testing*) es un método utilizado por algunas organizaciones sociales para acreditar las discriminaciones ocultas; se trata de simular un universo de sujetos semejantes, entre los cuales algunos de ellos sólo se diferencian por un "rasgo sospechoso" a efectos discriminatorios; se ha descrito, por ello, como una prueba de la discriminación in vitro. En Francia, la entidad SOS Racisme organiza periódicamente "nuits de testing", dirigidas a demostrar el racismo existente en el acceso a locales de ocio. Lo interesante de esta práctica es que ya ha trascendido del entorno de la experimentación social y ha alcanzado la arena jurídica, cuando el ministerio fiscal promovió procedimiento penal contra el propietario de un local denunciado, que fue desestimado por el tribunal de apelación de Montpellier, al entender que las pruebas se habían realizado sin garantías de buena fe; no obstante, el Tribunal de Casación, en sentencia de 11 de junio de 2002, anuló la sentencia de instancia, admitiendo el testing como prueba de práctica discriminatoria. Ver: CALVÉS, Gwénaële. "Au service de la connaissance du droit: le testing", en: *Horizons Stratégiques*, número 3/2007. pp. 8-16.

de evaluar el impacto de una medida o práctica sobre un individuo o grupo, las estadísticas que aparecen en el examen crítico como fiables y significativas serán suficientes para constituir la prueba *prima facie* que el demandante está obligado a presentar; pero esto, sin embargo, no significa que no pueda demostrarse la discriminación indirecta sin pruebas estadísticas, acudiendo a otros medios de prueba distintos. En el asunto *Horvath y Kiss contra Hungría* (sentencia de 29 enero 2013), además, el TEDH expresamente manifiesta que “una «discriminación indirecta» no requiere necesariamente una intención discriminatoria”

Todo lo cual ha creado una opinión muy extendida según la cual la discriminación directa y la indirecta se diferencian por cuanto la primera se define por la intención, mientras que la segunda se define por sus efectos⁹⁸⁵. Ello supone reconducir la discriminación indirecta a la llamada teoría del *efecto adverso*, que tiene la ventaja de que permite conciliar el elemento de la intencionalidad con el de los efectos de la medida y que supone una diferencia importante entre el modelo europeo frente al modelos estadounidense que, en última instancia, se ve abocado a la prueba de la intención.

La doctrina correcta, por tanto, supondría:

- a) que, con la presentación de información estadística fiable de que existe un impacto perjudicialmente dispar sobre un grupo definido por un rasgo incluido en prohibición de discriminación, dicha información estadística va a servir para crear un caso *prima facie* de discriminación indirecta;
- b) y, en tal caso, hay una traslación de la carga probatoria sobre el autor de la medida, práctica o actuación a la que se imputa efecto discriminatorio, quien debe aportar una justificación razonable y objetiva de dicha práctica, esto es, una justificación ajena a propósitos o intenciones discriminatorias.

⁹⁸⁵ MINÉ, op. cit., p. 8. POMEI, Manuela. “Análisis de los conceptos de discriminación e igualdad en el trabajo”, en *Revista Internacional de Trabajo*, volumen 122 (4). 2003. p. 442. SAEZ LARA, Carmen. “Las discriminaciones indirectas en el trabajo”, en: *Cuadernos de Relaciones laborales*, número 6. 1995. p. 69.

Así lo enuncia el TEDH en el asunto *Horvath* al entender que cuando un demandante alegando discriminación indirecta establece una presunción refutable de que el efecto de una medida o práctica es discriminatorio, la carga de la prueba se desplaza al Estado demandado, quien debe entonces justificar que la práctica no es discriminatoria.

No siempre la información estadística tiene igual valor a juicio del TEDH. En el asunto *DH y otros c. República Checa* (citado) afirma que las estadísticas no son en sí mismas suficientes para revelar una práctica que pueda calificarse de discriminatoria. Y en algún asunto el TEDH ha restado valor a la información estadística: en *Jordan c. Reino Unido* (sentencia de 4 de mayo de 2001) el TEDH señala que las estadísticas por sí solas no constituyen prueba suficiente de discriminación indirecta; sin embargo, la singularidad del asunto justificaba esta apreciación, pues se trataba de probar de maltrato policial hacia una minoría religiosa en Irlanda del Norte se señalaban las estadísticas de personas agredidas por la policía.

En el ámbito del derecho de la Unión Europea, la prueba de la discriminación indirecta sigue idéntica mecánica. En el asunto *Kirsammer-Hack contra Nurham* (sentencia de 30 noviembre 1993) se declara que habría discriminación indirecta sólo si quedase establecido que en el sector de pequeñas empresas se emplea un porcentaje considerablemente superior de mujeres que de hombres y, al no haber quedado establecida dicha prueba, el tribunal no dispone de información para apreciar dicha desproporción. El TJCE ha tenido también la ocasión de definir el concepto de “estadística válida”: en el asunto *Brigitte Jorgensen contra Foreningen af Speciallaeger Sygesikringens Forhandlingsudvalg* (sentencia de 6 de abril de 2000) el TJCE declara que una situación sólo posee apariencia de discriminación indirecta si los datos que la caracterizan son válidos, “es decir, si se refieren a un número suficiente de individuos, si no constituyen la expresión de fenómenos meramente fortuitos o coyunturales y si, de manera general, resultan significativos”.

En algunos casos, el Tribunal de Justicia no tiene siquiera que acudir a informaciones estadísticas, sino que simples datos normativos le sirven para declarar la existencia de una discriminación indirecta. En el asunto *Schnorbus contra Land Hessen*

(sentencia de 7 diciembre 2000) el Tribunal declara que “*no es necesario analizar las consecuencias concretas de la aplicación de la Juristenausbildungsordnung (Reglamento relativo a la formación de juristas). En efecto, basta con señalar que al dar prioridad a los candidatos que han prestado un servicio militar o civil obligatorio, las disposiciones controvertidas revelan, por sí mismas, una discriminación indirecta puesto que, en virtud del Derecho nacional aplicable, las mujeres no están sujetas a la obligación de prestar el servicio militar y, por lo tanto, no pueden acogerse a la prioridad prevista por las mencionadas disposiciones de la JAO para los casos de rigor*”.

En la jurisprudencia española, la sentencia del Tribunal Constitucional 154/2006, de 22 de mayo define el concepto de “*impacto adverso*”, concepto nuclear de la discriminación indirecta⁹⁸⁶, como el supuesto en el que “*los miembros de un colectivo protegido, (...) sufren consecuencias desiguales perjudiciales, motivadas por el impacto diferenciado y desfavorable de tratamientos formalmente iguales o incluso de tratamientos que —descontextualizados del impacto adverso que ocasionan— podrían considerarse razonablemente desiguales*”.

La posición de nuestro Tribunal Constitucional no es firme en punto a acreditar los impactos adversos y el valor de los mismos. En general, suele admitirse que la prueba de impacto adverso no es por sí sola suficiente para la declaración de inconstitucionalidad de una medida; es un indicio (STC 286/ 1994, de 27 de octubre) que generalmente debe ser acompañado de ulterior actividad probatoria; no obstante, en algún caso la prueba estadística del impacto adverso es suficiente para la declaración de inconstitucionalidad: en la STC 240/1999, de 20 de diciembre, sobre excedencia voluntaria para el cuidado de un hijo de una funcionaria interina, el tribunal se funda en un informe estadístico del Instituto de la Mujer sobre el uso de la excedencia para declarar una discriminación por razón de género.

⁹⁸⁶ Nótese que el uso de la expresión *impacto adverso* no es semánticamente el más preciso, ya que la esencia no es que los efectos de la norma o actuación neutral sean adversos, sino que sean *desigualmente adversos* para el colectivo protegido por el “*rasgo sospechoso*”, de ahí que la expresión *disparate impact* (impacto dispar, o impacto diferencial) sea más correcta desde la perspectiva de la prohibición de discriminación, aunque no ha conseguido gran difusión en la doctrina europea.

La doctrina del *impacto adverso* presenta, por las razones antedichas, importantes oportunidades a la hora de enjuiciar discriminaciones indirectas, no padeciendo tan serios obstáculos como los padece en la jurisprudencia del Tribunal Supremo estadounidense, y constituye un vehículo de primera magnitud para introducir la justicia medioambiental en España. Es, desde luego, un concepto que necesita pasar por una fase de fijación conceptual, ya que, como opina Giménez Glück, dos indefiniciones le son achacables: la determinación del colectivo de referencia y la determinación de la desproporción⁹⁸⁷. Estas variables ya fueron estudiadas en el capítulo cuarto al abordar el marco de la justicia medioambiental, y sus dificultades de aplicación y de acreditación ya han quedado expuestas. No obstante, es innegable que a través de las discriminaciones indirectas pueden tener cabida reclamaciones de justicia medioambiental, constituyendo una dificultad adicional el hecho de que en España existe una carencia grandísima de información sobre cómo se reparten las cargas medioambientales.

Un raro ejemplo existe en la jurisdicción ordinaria que se aproxima bastante a la problemática propia de la justicia medioambiental: la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de enero de 1988. Los hechos que motivan la sentencia se refieren a una barriada de aproximadamente 400 viviendas chabolas donde habitan unas 3000 personas, mayoritariamente gitanas, ubicadas aquéllas en terreno no urbanizado en Madrid (San Blas - Ciudad Lineal), que en virtud de actos municipales quedan separados del resto urbano para convertirse en una zona rodeada por un foso infranqueable de tres metros de ancho por uno de profundidad y con una sola salida permanentemente custodiada por efectivos de la Policía Municipal; más tarde, en la zona ya determinada por la zanja se erige un parapeto de tierra apelmazada para perfeccionar el aislamiento de los habitantes, retirándoseles incluso las paradas del servicio regular municipal y concertado de viajeros, implantadas desde hace catorce años. Ante circunstancias tan palmarias, el tribunal opera la inversión de la carga de la prueba y exige que sea el Ayuntamiento de Madrid quien acredite que las medidas adoptadas no obedecían a un propósito

⁹⁸⁷ GIMÉNEZ GLÜCK, *op. cit.*, p. 299.

discriminatorio; lo que, a falta de prueba convincente, lleva al resultado discriminatorio prohibido.

En definitiva, como dice Miné, la discriminación indirecta tiene el mérito de sacar a la luz las discriminaciones opacas o infravaloradas y cuestiona las representaciones estereotipadas; en el asunto *Hill – Stapleton* ya mencionado, el TJCE hace referencia a los “*perjuicios e ideas estereotipadas sobre el papel y capacitación de la mujer en la vida activa*”⁹⁸⁸. El juego de los estereotipos es realmente importante al tratar de formas de discriminación que no han emergido en la percepción colectiva y que, precisamente, en su existencia se basa la justicia medioambiental, como se ha ido viendo en esta tesis. En un trabajo sobre transversalidad de género se propone el caso del transporte público urbano, cuya utilización frente al vehículo propio es mucho mayor entre las mujeres que entre los hombres y, por ello, las medidas en relación a aquél son de impacto dispar por razón de género⁹⁸⁹; por idénticas razones (o, posiblemente, con mayores razones) las medidas sobre el transporte público son disparmente perjudiciales sobre el colectivo inmigrante o sobre otros grupos minoritarios.

El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en su documento “*Observación General nº 20 - La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*” (E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009) utiliza el concepto de “*discriminación sistémica*”, que es aquella que, dirigida contra algunos grupos, subsiste y se halla omnipresente y fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta no cuestionada; la discriminación sistémica puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales predominantes en el sector público o privado que generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros. Entre discriminación sistémica e indirecta no hay contradicción: se trata de singularizar algunas formas de discriminación indirecta que, asentadas en el inconsciente colectivo, representan formas discriminatorias que ni siquiera son asumidas como tales por la generalidad de la sociedad.

⁹⁸⁸ MINÉ, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁸⁹ PEREZ DEL RÍO, Teresa. *Discriminación indirecta, acción positiva y transversalidad de género* (En línea). Enlace: <<http://www.amit-es.org/assets/files/publi/teresa_%20perez_2006.pdf>>. p. 19. Consultado el 9 de marzo de 2014.

Muchas de las discriminaciones medioambientales son discriminaciones indirectas sistémicas, ocultas en comportamientos sociales o en prácticas institucionales a las que no se les imputa tacha de discriminación. En el capítulo cuarto se han analizado algunas de las convicciones sociales que las sustentan y las convierten en sistémicas: la creencia de que ciertos barrios son imanes de polución, la falta de sensibilidad de los grupos minoritarios hacia las cuestiones de salud, los estilos de vida poco saludables que estos mismos colectivos practican, o la adscripción de los valores medioambientales a un cierto elitismo burgués ajeno a tales grupos,.... Convicciones que, de alguna manera, permiten justificar disparidades en los indicadores de salud de la población, sin cuestionar que en tales barrios puedan existir fuentes de contaminación ausentes de otros barrios, o que las condiciones ambientales de escuelas, zonas de esparcimiento, lugares de convivencia o de desarrollo de la vida cotidiana sufran impactos ambientales muy diferentes según el lugar en el que estén ubicados. Profundizar en esas disparidades y desentrañar si en ellas subyacen formas de discriminación sistémica arraigadas es el reto de la justicia medioambiental.

CONCLUSIONES DE TESIS.

Finalizamos el recorrido realizado por los distintos territorios físicos y conceptuales de la justicia medioambiental formulando las conclusiones que, un poco como resumen, otro poco como valoración, sintetizan los resultados de esta investigación.

Como ya se avanzó en la introducción de la tesis, las dificultades no son pocas, debido a la escasa presencia de estudios sobre la materia en nuestro entorno. Resulta así que a la hora de relacionar la distribución de las cargas medioambientales con niveles de renta o con la distribución demográfica de ciertos grupos de población existen a lo sumo unos pocos estudios muy centrados en el caso de Madrid, y ha habido que presumir que algunas de sus conclusiones podrían trasladarse al resto de grandes ciudades españolas; en algunos de los aspectos jurídicos del tema la situación ha sido incluso peor, pues la relación entre los artículos 14 y 45 de la Constitución carece de pronunciamientos jurisprudenciales o de trabajos doctrinales. Todo ello se reitera ahora con el ánimo de expresar que las conclusiones que ahora se van a formular dependen, en suma, de los resultados de la investigación geográfica y medioambiental, así como de los derroteros por los que discurra la interpretación jurídica de los conflictos de equidistribución medioambiental. Como dijo Von Kirchmann, *“tres palabras del legislador, y bibliotecas enteras se convierten en basura”*.

Hechas las anteriores aclaraciones, se formulan a continuación las conclusiones de esta tesis de doctorado:

1.- El debate sobre el medio ambiente reviste, en el presente, dos formas básicas: el ecologismo y el medioambientalismo, unidos por una preocupación común por el medio ambiente, pero que difieren en dos aspectos fundamentales: en el diagnóstico de la crisis medioambiental, pues mientras los medioambientalistas se centran en los síntomas, el discurso ecologista propone indagar en las causas políticas y económicas de la crisis; y en las soluciones, ya que el medioambientalismo defiende la corrección del daño

ambiental dentro de las prácticas políticas, económicas y sociales actuales, mientras el ecologismo político postula el desmantelamiento del sistema y su sustitución.

2.- La preocupación medioambiental contemporánea ha hecho nacer la concepción de una ciudadanía ecológica, entendida como nueva fase del proceso de creación y ensanchamiento de la noción de ciudadanía que implica un nuevo tipo de relación del ser humano con el medio natural y el reconocimiento de derechos a sujetos no representados en las relaciones jurídicas medioambientales: las generaciones futuras, los animales y los seres vivos en su conjunto.

La defensa de una ciudadanía ecológica ha propiciado la elevación de los derechos medioambientales al rango de derechos fundamentales o constitucionales, concretados en el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, y la vinculación del mismo al desarrollo integral de la persona. Esta ciudadanía ecológica recupera contenidos éticos y valores democráticos en las relaciones de las sociedades con su medio ambiente, incorporando contenidos que normalmente fueron apartados del debate ecológico y, especialmente, los conceptos de justicia y equidad, que van a plantear la pregunta de si el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado es aplicable por igual a toda la comunidad humana,

3.- La justicia medioambiental se define como el trato justo y la participación significativa de todas las personas, sin consideración a su raza, color, origen nacional o posición social o económica, en el desarrollo, implementación y cumplimiento de las normas y políticas medioambientales. Comprende, así, dos dimensiones fundamentales: trato justo y participación significativa.

Trato justo significa que ningún grupo de personas debe de soportar una carga desproporcionada de las consecuencias medioambientales negativas resultantes de las actividades que son fuente de contaminación. Sin embargo, el trato justo tiene además

una dimensión positiva, de justa y proporcional distribución de las medidas medioambientales de efecto benigno.

Participación significativa significa posibilidad real y efectiva de que todos los grupos sociales puedan intervenir en los procedimientos de adopción de decisiones con repercusión medioambiental que les afecten o que puedan en un futuro afectarles.

4.- La justicia medioambiental se inserta dentro del proceso de desarrollo del medioambientalismo, como una formulación nueva del problema básico del ecologismo: ofrecer una solución satisfactoria a la cuestión de cómo compatibilizar la vida humana con el mantenimiento del equilibrio de los ecosistemas naturales.

El planteamiento que adopta la justicia medioambiental es antropocéntrico, ya que determina el reparto de las cargas y beneficios medioambientales sobre criterios esencialmente humanos, es decir, atendiendo a valores antropocéntricos como la igualdad, la no discriminación, la dignidad, la integridad física y la salud. No obstante, la afirmación anterior debe matizarse en el sentido siguiente: cuando se afirma que la idea de justicia medioambiental es antropocéntrica, no se quiere con ello significar que defienda una subordinación de los ecosistemas naturales a la satisfacción de las necesidades humanas; antes bien, sería defendible que la justicia medioambiental no prejuzga esta cuestión. La defensa de un reparto equitativo de las cargas medioambientales no implica ningún posicionamiento concreto respecto a la conservación del medio natural y de los límites de su utilización.

5.- La justicia medioambiental representa, junto al movimiento antitóxicos, lo que se ha llamado *nuevo paradigma medioambiental*, en el cual la preocupación por el medio ambiente se localiza y se vincula a las condiciones de vida cotidianas de la persona. La defensa de los grandes espacios vírgenes es sustituida por la reivindicación de que las condiciones medioambientales se incorporen a los recursos del bienestar, ya por vía de

provisión de bienes colectivos ligados a la calidad de vida, ya por remoción de fuentes de degradación de la calidad ambiental. Este nuevo paradigma del medioambientalismo se resume en la conocida expresión de que *medio ambiente es el lugar donde vivimos, trabajamos, vamos a la escuela, y nos divertimos*. Esta concepción (más holística que antropocéntrica) del medio ambiente incorpora al ser humano y a su modo de vida dentro de los desarrollos de los ecosistemas, y encarna las direcciones por las que discurre el medioambientalismo del presente.

6.- En su formulación originaria el movimiento de la justicia medioambiental y el movimiento antitóxicos ofrecían una diferencia fundamental: mientras la justicia medioambiental se presentaba como una convergencia entre la protección medioambiental y el movimiento de los derechos civiles, el movimiento antitóxicos nace con motivaciones de defensa del propio interés, pero desprovisto de contenidos éticos o de reivindicaciones de reparto equitativo de las cargas sociales. Con el transcurso del tiempo ha habido un acercamiento de ambos movimientos y en la actualidad, en los Estados Unidos, las organizaciones de una y otra categoría se encuentran prácticamente confundidas.

7.- Hay que constatar que el surgimiento del movimiento de la justicia medioambiental generó recíprocas desconfianzas respecto del medioambientalismo tradicional. La falta de implicación que se le achacaba a éste respecto de las cuestiones de justicia distributiva era respondida con reproches de *nimbysmo* y de irresponsabilidad medioambiental. No obstante, se ha ido produciendo un acercamiento de las respectivas agendas que ha propiciado un mutuo enriquecimiento y que, paulatinamente, los recelos se hayan sustituido por mutua colaboración.

Este proceso ha permitido, por un lado, que activistas de la justicia medioambiental se incorporen a los cuadros directivos de las organizaciones medioambientales, y que éstas se impliquen activamente en los grandes asuntos de justicia medioambiental,

reclamando no sólo una protección medioambiental más decidida, sino además la incorporación de criterios de justicia social en las decisiones medioambientales.

8.- La preocupación por definir un marco axiológico dentro del cual encuadrar los procesos de apropiación y explotación de los recursos naturales representa el punto de encuentro de la justicia medioambiental con la idea del desarrollo sostenible. Se trata, en ambos casos, de expresar la convicción de que la explotación de los recursos naturales tiene límites que provienen de prescripciones éticas o normativas de las sociedades humanas, y que se concretan en que el desarrollo económico no puede hacerse a costa de los más débiles o de los no representados en los procesos decisorios: ya se trate de los grupos minoritarios, los colectivos de bajas rentas o las generaciones futuras.

9.- La concepción de la justicia medioambiental es esencialmente dual: designa, por un lado, a un movimiento social que tiene por objeto reivindicar un reparto equitativo de las cargas y beneficios medioambientales, y, por otro lado, es la denominación de un principio medioambiental que tiene dos campos privilegiados de desarrollo: la formulación de políticas públicas y la resolución de conflictos jurídicos.

En la primera dimensión de la justicia medioambiental como movimiento social, ésta nace en el último cuarto del siglo XX entre las comunidades afroamericanas del sureste de los Estados Unidos, desarrollándose hacia otros espacios y otros colectivos con un historial de marginación hasta alcanzar recientemente suelo europeo; no obstante, la arquitectura conceptual de la justicia medioambiental ha servido también para explicar el conflicto medioambiental derivado de la externalización de los costes medioambientales del desarrollo hacia los países del tercer mundo.

En su dimensión de principio medioambiental la justicia medioambiental constituye un factor de definición en los procesos de formulación de políticas públicas, así como

un elemento transversal de evaluación del impacto de políticas públicas sectoriales. A su vez, es un concepto jurídico a través del cual se construye un derecho colectivo dirigido a que los grupos minoritarios de una sociedad no reciban una carga desproporcionada de las externalidades medioambientales que esta misma sociedad genera.

10.- La justicia medioambiental nace a finales de los años setenta del siglo XX con una serie de estudios que, en el referente geográfico de los Estados Unidos, ponen de manifiesto que las instalaciones industriales medioambientalmente nocivas se encuentran ubicadas en la proximidad de zonas pobladas principalmente por grupos de población afroamericanos, hispanos o por familias con ingresos bajos. A partir de esta constatación, la justicia medioambiental se incorpora como reivindicación de oposición al establecimiento de este tipo de instalaciones y como estrategia jurídica que sostenga las demandas ante los tribunales.

La consolidación de la justicia medioambiental tiene como punto de inflexión la aprobación de la Orden Ejecutiva 12898 de 1994, que incorpora en los programas federales el principio transversal de evaluación del impacto sobre grupos minoritarios y familias de rentas bajas de las acciones con repercusión medioambiental.

A partir de los primeros años del siglo XXI la justicia medioambiental ha comenzado una fase de expansión que ha alcanzado suelo europeo, aunque de momento la incorporación de la justicia medioambiental al campo de las políticas públicas sólo es efectiva en el Reino Unido, mientras que en los países de Europa oriental está comenzando una importante actividad investigadora sobre el tema.

11.-La justicia medioambiental propone examinar los conflictos con transcendencia medioambiental desde una perspectiva de justa distribución de las cargas medioambientales que debe soportar una sociedad; esta manera de enfocar el conflicto medioambiental se denomina *Marco de justicia medioambiental (environmental justice framework)* y se desarrolla sobre tres ejes: una agenda propia, una determinación de los colectivos afectados y un método de medición de las discriminaciones medioambientales.

La agenda de la justicia medioambiental ha evolucionado y, si en un principio, estuvo focalizada en temas concernientes a los usos nocivos del suelo, desde los años 90 se diversifica su temática, comprendiendo todos los ámbitos en los que el reparto de bienes colectivos ligados a la calidad de vida se encuentra implicado, actuando como catalizador del concepto de “*ecología urbana*”.

Desde la perspectiva de los colectivos afectados, la justicia medioambiental ha conseguido desvincularse de su origen (el movimiento de derechos civiles de la población negra en los Estados Unidos) para abarcar a todos los colectivos que padecen una historia de subordinación o de marginación.

Respecto a la medición de la justicia medioambiental, constituye hoy uno de los elementos más conflictivos, ya que debe abordar tres elementos determinantes de una valoración sobre la existencia de desigualdades en la distribución de cargas medioambientales: el análisis del riesgo medioambiental y del daño medioambiental, la determinación del universo subjetivo que se tome en consideración para valorar la existencia de discriminaciones ambientales y la determinación de las unidades físicas (bases geográficas) sobre las que se realiza el análisis. El hecho de que falte un acuerdo científico sobre estos tres elementos ha generado una percepción de que los resultados de los estudios de justicia medioambiental carecen de una base científica suficiente.

Estas críticas obedecen básicamente a dos argumentos: que las injusticias medioambientales están originadas bien por el mercado (los grupos minoritarios son imanes de polución) bien por los estilos de vida de los propios afectados. Con

independencia del sesgo racista que subyace en muchas ocasiones detrás de estos argumentos, actualmente se sostiene que tales razonamientos no son suficientes para desacreditar los principios de la justicia medioambiental, ya que en la aceptación de la discriminación medioambiental latan estados de necesidad o carenciales sobre los cuales pesa un deber de remoción a cargo de los poderes públicos.

12.-En España existen muy pocos estudios geográficos de medición de las injusticias medioambientales, aunque la presencia de un importante contingente de inmigrantes en las dos últimas décadas ha precipitado la elaboración de estudios sobre segregación urbana. Conforme a estos estudios, se constatan dos situaciones: por una parte, que en las grandes ciudades existe una desigual distribución de las cargas medioambientales, aunque no existe constancia de que factores de origen nacional, factores étnicos o desigualdades socioeconómicas actúen como líneas divisorias de estas desigualdades; por otro lado, se constata que la llegada de inmigrantes ha agudizado los procesos de segregación urbana, detectándose en las grandes ciudades que los grupos de menor renta y los colectivos de inmigrantes tienden a concentrarse en unos mismos espacios urbanos.

13.- El artículo 45 de la Constitución española, al reconocer el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, no ha introducido un componente específico de igualdad o de no discriminación. Sin embargo, este precepto sí establece algunos elementos de aproximación a la justicia medioambiental que pueden servir para que, en un futuro, la recepción de la misma tenga encaje constitucional; estos elementos de encaje son:

- a) en primer lugar, la concepción del medio ambiente que recoge la Constitución, que es una concepción antropocéntrica y plural, en la cual incorpora no sólo los elementos del medio natural, sino también los correspondientes al medio humano, reflejando así el nuevo paradigma medioambiental en el que se encuadra la justicia medioambiental;

- b) en segundo lugar, la recepción en España de la construcción jurisprudencial de los deberes *iusfundamentales* de protección genera una acción defensiva frente a las agresiones medioambientales, mediante su reconducción a la esfera de derechos individuales como el derecho a la intimidad familiar y la inviolabilidad del domicilio;
- c) no obstante, con arreglo al derecho constitucional de disfrute de un medioambiente adecuado no existe una acción para hacer valer un derecho al *reparto proporcional* de las cargas medioambientales.

14.- Los informes del Defensor del Pueblo revelan que en España existe materia conflictual de justicia medioambiental, aun cuando como tal no ha sido tratada por dicha institución. En sus informes, no obstante, han aparecido elementos prescriptivos propios de la justicia medioambiental y, en concreto, dos: la llamada a la participación y a la garantía procedimental; y el rechazo del argumento de la prioridad temporal como causa justificativa de las inmisiones medioambientales intolerables.

15.- Las dimensiones participativa y procedimental de la justicia medioambiental han sido recibidas en el ordenamiento español con toda la extensión que sería deseable mediante la ratificación del Convenio de Aarhus y la aprobación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Aunque doctrinalmente se le achaca a la ley española no haber dado toda su amplitud al acceso a la justicia medioambiental mediante la restricción de la legitimación individual, existe en cambio, un reconocimiento unánime del valor del Convenio de Aarhus como vía de universalización de los derechos medioambientales.

16.- La legislación española en materia de evaluación de impacto ambiental, aunque no exige explícitamente que la evaluación de proyectos contenga un diagnóstico sobre el reparto de cargas medioambientales, en cambio sí que exige un diagnóstico territorial en relación con los impactos derivados de tales cargas que, desde una interpretación adecuada a la realidad social española, aconsejarían incorporar argumentos de justicia medioambiental en los estudios de impacto. Estos argumentos constituirían, además, la explicitación de las razones que justificarían que la elección de un determinado emplazamiento obedece a razones objetivas ajenas a prácticas o fundamentos discriminatorios.

17.- Desde la aprobación del Real Decreto 1083/2009 se ha generalizado la memoria de impacto en toda la actividad normativa del Estado, cuya función es recoger *“la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes”*, debiendo en su elaboración prestarse especial atención a *“los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal”*. Desde esta perspectiva, resulta impensable que la actividad normativa estatal no incorpore, en un futuro, un marco de justicia medioambiental para analizar y evaluar los impactos medioambientales de la norma proyectada.

En fase de conclusiones resulta conveniente apuntar que desde la Administración del Estado debería abordarse un proceso de reforma del citado real decreto, que supone un vehículo idóneo para introducir la justicia medioambiental en el ordenamiento jurídico español, en un sentido similar al que ha cumplido en el ámbito de la regulación federal en los Estados Unidos la Orden Ejecutiva 12.898 de 1994.

18.- La normativa autonómica española sobre barrios presta especial atención a los barrios que padecen procesos de degradación urbana, pero por lo general faltan elementos prescriptivos que se refieran al componente específicamente medioambiental

de tales procesos. No obstante, en la medida en que estas normas van acompañadas de un diagnóstico social de estos barrios, así como de memorias periódicas de seguimiento de las actuaciones, estos documentos pueden constituirse en herramientas de gran utilidad a la hora de establecer diagnósticos de justicia medioambiental en las zonas urbanas que con mayor intensidad padecen las externalidades de los procesos industriales y de crecimiento urbano.

19.- La articulación del juicio de igualdad en España ha incorporado la técnica de las discriminaciones indirectas, cuya prueba puede realizarse mediante la acreditación del impacto dispar de una norma, medida o práctica. Ello significa superar las trabas que sobre este tipo de reivindicaciones pesan en la práctica judicial estadounidense. En consecuencia, a través de la doctrina del impacto dispar sería posible formular reclamaciones de discriminación ambiental fundadas en el artículo 14 de la Constitución española.

Esta idea tiene, no obstante, dos severas cautelas. En primer lugar, los propios conceptos de discriminación indirecta y de impacto dispar no tienen suficiente desarrollo científico y responden, más que a una realidad doctrinal consolidada, a un desiderátum para ampliar la protección frente a las discriminaciones prohibidas. En segundo lugar, la misma fijación de los impactos dispares es, actualmente, insegura, pues no existe base informativa o estadística suficiente para desarrollar una valoración de las desigualdades en el reparto de las cargas ambientales en España.

20.- Una conclusión de cierre de esta tesis doctoral podría resumirse en la constatación de que el debate actual sobre la justicia medioambiental no debería focalizarse en que las políticas públicas sean causantes de desequilibrios en el reparto de las cargas medioambientales, sino que el núcleo del problema es la actual incapacidad de las políticas públicas para prevenir, frenar y corregir estas desigualdades. El fracaso de las estrategias jurídicas ensayadas hasta la fecha (básicamente en los Estados Unidos)

puede tener, posiblemente, su causa en intentar aplicar criterios de ejercicio y defensa de los derechos subjetivos a la defensa de bienes colectivos, en los cuales el eje de su defensa debería estar en los deberes estatales de protección y, consecuentemente, la justicia medioambiental es una parcela que debería residenciarse, preferentemente, en el ámbito de la igualdad material y de las acciones de discriminación inversa.

Unas líneas finales son necesarias para cerrar la tesis. El recorrido efectuado por las diversas caras de la justicia medioambiental nos ha mostrado un panorama que está lejos de ser monocolor. La posibilidad de que determinados grupos sociales estén padeciendo unas exposiciones desproporcionadas a los efectos perjudiciales que derivan del modo de vida de las sociedades avanzadas representa, cuanto menos, un elemento sobre el que es necesaria la reflexión y el estudio. Cada una de las disciplinas que se entrecruzan en la materia que ha ocupado esta tesis tienen campo abonado para profundizar; desde la geografía será necesario llegar a criterios aceptados de medición de las cargas medioambientales y de su afectación sobre la población; desde la ciencia política habrá que definir una agenda que pueda situar el debate social dentro de parámetros razonables y focalizados en analizar la necesidad de políticas públicas que aborden toda la gama de demandas sociales referidas a un reparto equitativo de los beneficios y cargas medioambientales; finalmente, desde el mundo del derecho hay que incorporar la idea de la discriminación medioambiental al lenguaje jurídico y, a partir de un estudio sereno, separar el grano de la paja y definir qué soluciones prescriptivas se pueden adoptar ante situaciones en las cuales una desproporcionada carga medioambiental puede resultar lesiva de bienes jurídicos dignos de protección. Esta tesis, desde su diversidad de contenidos, aspira a poder estimular procesos de reflexión sobre estas cuestiones y a contribuir a la incorporación del debate sobre la justicia medioambiental en España.

BIBLIOGRAFÍA.

ACUÑA, Guillermo. "Acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en materia medioambiental: el principio 10 de Río", en: CEPAL/PNUMA, *Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales*. 2002.

ACKERMAN, Bruce A. *Social Justice in the Liberal State*. Binghamton (Nueva York): Yale University Press, 1980.

AGYEMAN, Julian, BULLARD, Robert D. y EVANS, Bob (eds.). *Just Sustainabilities: Development in an Unequal World*. Nueva York: Earthscan, 2003.

AGYEMAN, Julian y EVANS, Bob. "Just Sustainability: the emerging discourse of environment in Britain", en: *The Geographical Journal*, volumen 170, número 2 (junio 2004).

AGYEMAN, Julian. *Introducing Just Sustainabilities: Policy, Planning and Practice*. Londres: Zed Books, 2013.

AGYEMAN, Julian, et al. *Speaking for Ourselves: Environmental Justice in Canada*. Vancouver: UBC Press, 2009.

AGYEMAN, Julian. *Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice*. Nueva York: New York University Press, 2005.

AINIS, Michele. "Cinque regole per le azione positive", en *Quaderni costituzionale*, año XIX, num. 2. 1999

ALABART Anna, LÓPEZ Cristina, VILÀ Gemma, GAVALDÀ Jordi. *Dinámicas residenciales, solidaridad familiar y ciudadanía en la ciudad dispersa: La región metropolitana de Barcelona como ejemplo*. VIII Congreso de Sociología, Alicante, 2004.

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALLEN, Barbara L. *Uneasy Alchemy: Citizens and Experts in Louisiana's Chemical Corridor Disputes*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press, 2003.

ALONSO PÉREZ, Enrique. *El derecho ambiental de la Comunidad Europea. Volumen 1. El marco constitucional de la política comunitaria de medio ambiente. Aplicación de la legislación ambiental comunitaria*. Madrid: Civitas - Fundación Universidad Empresa, 1993.

ALSTON, Dana A. *We Speak for Ourselves: Social Justice, Race and Environment*. Washington DC: Panos Institute, 1990.

ALVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 2008.

AMERICAN MONTHLY. "Rural Enjoyment", en: *American Monthly Magazine*, (6) 1883

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Brasil: Dos años después de Chico Mendes*. Disponible en internet: <<https://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR19/036/1990/es/1e1398f8-ee5e-11dd-9381-bdd29f83d3a8/amr190361990es.pdf>>

ANDERSON, Andy B., ANDERTON, Douglas L., y OAKES, John M. "Environmental equity: Evaluating TSDf siting over the past two decades" en *Waste Age*, 1994.

ANDERTON, Douglas L. ANDERSON, Andy B., OAKES, John. M., y FRASER, Michael R.. "Environmental equity: The demographics of dumping", en *Demography*, número 31 (vol. 2), 1994.

ANDERTON Douglas L. "Hazardous waste facilities: environmental equity issues in metropolitan areas" en: *Evaluation Review*. Num 18(2). 1994.

ANDERTON, Douglas, OAKES, J. M. y EGAN, K. L. "Environmental equity in Superfund: demographics of the discovery and prioritization of abandoned toxic sites", en: *Evaluation Review*, volumen 21, número1. 1997.

APARICIO, Rosa y TORNOS, Joaquín. *Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España. Un estudio sobre el terreno*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

ARCOS RAMIREZ, Federico. "La naturaleza del derecho al trabajo como derecho social fundamental", en: Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho (Universidad de Almería), número 3-2000. Disponible online en: <<<http://www.uv.es/cefd/3/arcos.htm>>>.

ARENAL, Celestino. *La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: Un reto para la teoría y para la política*. Disponible en Internet en: <<http://www.mexicodiplomatico.org/lecturas/La%20Nueva%20Sociedad%20Mundial_Realidades%20Inter_Un%20reto.pdf>>

ARMSTRONG, Adrian. *Ethics and Justice for the Environment*. Nueva York: Routledge, 2012.

ARNOLD, Ron. *A Wolf in the Garden: The Land Rights Movement and the New Environmental Debate*. Lanham (Maryland): Cawley, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1996.

ARZAMENA SIERRA; Jerónimo. "Principio de igualdad y derechos fundamentales", en: *El principio de igualdad en la Constitución española: XI Jornadas de Estudio*, Vol. 1. Madrid: Ministerio de Justicia, 1991. pp. 417-436.

ARRIAGA, Alicia. "¿Es la justicia ambiental la principal fuerza para el logro de la sostenibilidad local?" en: NOVA MELLE, P. y DEL PINO ARTACHO, J. (eds.) *Sociedad y Tecnología ¿Qué futuro nos espera?*. Madrid: Asociación Madrileña de Sociología, 2009.

ARRIAGA, Alicia y PARDO BUENDÍA, Mercedes. "Justicia Ambiental. El estado de la cuestión", en: *Revista Internacional de Sociología (RIS)* Vol.69, nº 3, Septiembre-Diciembre 2011.

ARRIAGA, Alicia. *La Construcción de la Justicia Ambiental en Europa y los EE.UU: Diferencias y Similitudes*. Texto preparado para el X Congreso Español de Sociología, Pamplona, Julio 2010. Disponible online en: <<http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/13695/1/arriaga_FES_2010_wp.pdf>>.

BALKIN, Jack M. "The Footnote", en: *Northwestern University Law Review*, número 83. 1988. Disponible en internet en: <<<http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/writings.htm#A>>>

BANGESTOS, Samuel. "The Structural Turn and the Limits of Antidiscrimination Laws", en: *California Law Review*, vol. 94 (1). 2006.

BANKEN, R. *From concept to practice: including the social determinants of health in environmental assessments* en "The Canadian Journal of Public Health" num 90 (Suppl 1). Ottawa: CPHA, 1999.

BARBOLLA CAMARERO, Domingo. *La vivienda de los inmigrantes temporeros en Extremadura (2000 - 2003). Ejemplarizando el materialismo cultural*. : Fundación Academia Europea de Yuste, 2006.

BASS, Steve, et al. *Reducing Poverty and Sustain the Environment. The Politics of Local Engagement*. Londres: Earthscan, 2005.

BAXTER, Brian. *Ecologism: an Introduction*. Edinburgo: Edinburgh University Press, 1999.

BAZZACO, Edoardo. "La inmigración en España: racismo institucional y racismo social", en: *Papeles*, num. 103. 2008.

BECK, Pippa. "Human Rights and No-Smoking Policies for Multi-Unit Dwellings", en: *Smoking Free Housing Ontario* (Non Smokers Rights Association). Internet::<http://www.smokefreehousingon.ca/cms/file/files/human_Rights_and_SF_MUDs.pdf>.

BECK, Ulrich. *Ecological Enlightenment*. New Jersey: Humanities Press, 1995.

BECK, Ulrich. *Ecological Politics in an Age of Risks*. Cambridge: Polity, 2002.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.

BEECHER – MONAS, Erica. "Blinded by Science: How Judges Avoid the Science in Scientific Evidence", en: *Temple Law Review*, num. 71. 1998.

BEEGLEY, Sharon et al. "Maybe it could happen here", en: *Newsweek* num 105 (4 de febrero de 1985).

- BELLVER CAPELLA, Vicente. *Ecología: de las razones a los derechos*. Granada: Comares, 1994.
- BELLVER CAPELLA, Vicente. "Las Ecofilosofías" en: BALLESTEROS, Jesús y PÉREZ ADÁN, José (edits), *Sociedad y medio ambiente*. Madrid: Trotta, 1997.
- BELTON, Thomas. *Protecting New Jersey's Environment: From Cancer Alley to the New Garden State*. Piscataway (New Jersey): Rutgers University Press, 2011.
- BEEN, Vicki. "Locally undesirable land uses in minority neighborhoods: Disproportionate siting or market dynamics?", en: *The Yale Law Journal*, num. 103, 1994.
- BEEN, Vicki. "What's Fairness Got to Do With It?, Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses", en: *Cornell Law Review*, volumen 78, número 6 (septiembre 1993).
- BEEN, Vicki. "Analyzing Evidence of Environmental Injustice", en: *Journal of Land Use and Environmental Law*, num. 1, 1995.
- BEEN, Vicki y GUPTA, Francis. "Coming to the Nuisance or Going to the Barrios? A Longitudinal Analysis of Environmental Justice Claims", en: *Ecology Law Quarterly*, vol. 1, num.. 1. 1997.
- BENFORD, Robert D. "Frame Disputes within the Nuclear Disarmament Movement", en: *Social Forces*, vol. 7, n.º 3. 1993.
- BERGMANN, Klaus. *Agrarromantik und Großstadtfeindschaft*. Meisenheim/Glan: Verlag Anton Hain, 1970
- BERKOWITZ, Bill. *Local Heroes: The Rebirth of Heroism in America*. Lanham (Maryland): Rowman and Littlefield, 1987.
- BIEHL, Janet y STAUDENMAIER, Peter. *Ecofascism Revisited: Lessons from the German Experience*. Porsgrunn (Norway): New Compass Press, 2011.
- BLAIS, Lynn E. *Environmental Racism Reconsidered*, en: 75 N.C. L. Rev. 75. 1996.
- BLAHNA Dale J. y BLACK, K. S. "Racism: a concern for recreation resource managers?" en GOBSTER, Paul H. (ed) *Managing Urban and High-Use Recreation Settings*. Gobster Saint Paul (Minnnessota): USDA, Forest Service, North Central Forest Experiment Station, 1992.
- BLEVINS, Kristie R. y EDWARDS, Sally M. "A History of the U.S. Environmental Movement", en: CLIFFORD, Mary y EDWARDS, Terry (eds.). *Environmental Crime*. Burlington: Jones and Barlett Learning, 2012.
- BLUMBERG, Louis y GOTTLIEB, Robert. *War on Waste: Can America Win the Battle?* Washington DC: Island Press, 1989.
- BOBBIO, Norberto. *El positivismo jurídico*. Madrid: Debate, 1993.

- BOBBITT, Philip y CALABRESSI, Guido. *Tragic Choices. The conflicts society confronts in the election of tragically scarce resources*. Nueva York: Norton, 1978.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Madrid: Trotta, Madrid, 2000.
- BOER, J. Tom, PASTOR, Manuel, SADD, James L. Sadd y SNYDER, Lori D. "Is There Environmental Racism? The Demographics of Hazardous Waste in Los Angeles", en: *Social Science Quarterly*, num 78(4). 1997.
- BOERNER, Christopher y LAMBERT, Thomas. "Environmental Injustice", en: GOLDFARB, Theodore (editor), *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Environmental Issues*. Guilford (CT): Dushkin/McGraw, 1998.
- BOSQUE SENDRA, Joaquín et al. "De la justicia espacial a la justicia medioambiental en la política de localización de instalaciones para la gestión de residuos en la Comunidad de Madrid", en: *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, tomos CXXXVII-CXXXVIII, 2001-2002,
- BOSQUE SENDRA et al. "Un nuevo modelo para localizar instalaciones no deseables: ventajas derivadas de la integración de modelos de localización-asignación SIG", en: *Cuadernos Geográficos*, num. 39, 2006.
- BOSLAUGH, S. E, et al. "Perceptions of neighbourhood environment for physical activity: Is it Who you are or Where you live?", en: *Journal of Urban Health*, num 81, 2004.
- BOWEN, William. "An analytical review of environmental justice research: what do we really know", en: *Environmental management*, volumen 29, número 1. 2002.
- BRANWELL, Anna. *Blood and soil: Walther Darré and Hitler's Green party*. Abbotsbrooke (Reino Unido): The Kensal Press, 1985
- BRAMWELL, Anna. *Ecology in the 20th Century: A History*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- BRAMWELL, Anna. *The fading of the Greens: The Decline of Environmental Politics in the West*. New Haven: Yale University Press, 1994.
- BRAÑES, Raul. *Manual de Derecho ambiental mexicano*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- BRISHBIN, Richard A. Jr. *Justice Antonin Scalia and the Conservative Revival*. Baltimore: Johns Hopkins, 1997.
- BROOKS, Nancy y RAJIV Sethi. "The Distribution of Pollution: Community Characteristics and Exposure to Air Toxins", en: *Journal of Environmental Economics and Management*. numero 32. 1997.
- BROWN, Garrett, *Maquiladora Health & Safety Support Network Newsletter*. 2000; disponible online en: <<http://www.igc.org/mhssn/news.htm>> (consultado el 15/10/2012).

BRULLE, Robert J. y PELLOW, David Naguib. "Environmental Justice: Human health and environmental inequalities", en: *Annual Review of Public Health* Vol. 27: 2006.

BRYANT, Bunyan. *Environmental Justice. Issues, Policies and Solutions*. Washington D.C.: Island Press, 1995.

BRYANT, Bunyan. 1995. "Issues and Potential Policies and Solutions for Environmental Justice: An Overview", en: BUNYAN, Bryant (ed.) *Environmental Justice: Issues, Policies, and Solutions*. Washington, DC: Earth Island Press, 1995.

BUCKINGHAM, Susan; REEVES, Dory; BATCHELOR, Anna. *Wasting women : the environmental justice of including women in municipal waste management*, en: *Local environment*, volumen 10, número 4. 2005.

BULLARD, Robert. *A dream deferred: 30 years after the Civil Rights Act of 1964*. Department of Justice Symposium, 30 de noviembre de 1994.

BULLARD, Robert D. *Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots*. Cambridge (Massachusetts): Southend Press, 1993.

BULLARD, Robert D. *Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality*. Boulder (Colorado): Westview Press, 1990.

BULLARD, Robert D. Environmental Justice in the 21st Century: Race Still Matters, en: *Phylon*, Vol. 49, No. 3/4 (otoño, invierno, 2001),

BULLARD, Robert D. y JOHNSON, Glenn "Environmental Justice: Grassroot Activism and Its Impact on Public Policy Decision Making", en: *Journal of Social Issues*, volumen 56, número 3. 2000

BULLARD, Robert D. "Environmental Justice for All", en: KELLER, David R. (ed) *Environmental Ethics: the Big Questions*. Chichester (Reino Unido): Blackwell Publishing, 2010.

BULLARD, Robert D. (ed). *Growing Smarter: Achieving Livable Communities, Environmental Justice and Regional Equity*. Cambridge (Mass): MIT Press, 2007.

BULLARD, Robert D. *Invisible Houston: The Black Experience in Boom and Bust*. College Station (Texas): Texas A&M University Press, 1987.

BULLARD, Robert D. "Solid Waste Sites and the Houston Black Community", en: *Sociological Inquiry*, volumen 53, 1983.

BULLARD, Robert D., "Smart Growth Meets Environmental Justice", en: BULLARD, Robert D. (editor) *Growing Smarter: Achieving Livable Communities, Environmental Justice and Regional Equity*. Cambridge, Mass: The MIT Press, 2007.

BULLARD, Robert D. y WRIGHT, Beverly Hendrix, *The Politics of Pollution: Implications for the Black Community*, en: *Phylon*, vol. 47, n° 1. 1986.

BULLARD, Robert D. *The Quest for Environmental Justice. Human Rights and the Politics of Pollution*. San Francisco: Sierra Club Books, 2005.

BULLARD, Robert D. "Making Environmental Justice a Reality in the 21st Century", en: *Sustain - Journal of Environmental and Sustainability Issue*, num. 10 (primavera 2004).

BULLARD, Robert D. "Transportation Policies Leave Blacks on the Side of the Road", en: *Crisis* 112, nº 1. 2004.

BURT, Robert A. *The Constitution in conflict*. Cambridge (Mass): Harvard University Press, 1992.

BUTLER, Brian E. "Law as a Democratic Means: The Pragmatic Jurisprudence of Democratic Experimentalism", en: *Contemporary Pragmatism*, volumen 9 (2). 2012.

CAFFARO, Philip. "Thoreau, Leopold and Carson: Toward an Environmental Virtue Ethics", en: SANDLER, Ronald D. y CAFFARO, Philip. *Environmental Virtue Ethics*. Oxford: Rowman and Littlefields, 2005.

CALLIESS, Christian. *Rechtsstaat und Umweltstaat: Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001.

CALLEJÓN, David, CASADO, Aurora y CASTILLO Manuel, *Las doscientas Viviendas y el Puche: dos barriadas almerienses en proceso de exclusión*, VIII Congreso de Sociología, Alicante 2004.

CALVÉS, Gwénaële. "Au service de la connaissance du droit: le testing", en: *Horizons Stratégiques*, número 3/2007

CAMACHO, Ana. y CAMIÑAS, Tasio. "Annobón, un paraíso para el vertido de tóxicos", en: *El País*, 22 de septiembre de 1988.

CANARIS, Claus Wilhelm. "Grundrechte und Privatrecht", en: *Archiv für die civilistische Praxis*, num. 184. 1984.

CANOSA USERA, Raúl. "¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente?", en: *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*. Volumen 7, tomo 1. 2006.

CARLE, Susan. "A Social Movement History of Title VII Disparate Impact Analysis", en: *Florida Law Review*, num. 63. 2011.

CARRILLO DORADO, Dolores. "Percepción psicosocial del riesgo nuclear", en: *Conciencia ecológica y desarrollo ambiental*. Santiago de Compostela: Consellería da Presidencia e Administración Pública e Consellería de Ordenación do Territorio e Obras Públicas, 1988.

CASAS, Jose Ignacio. *Guía Didáctica*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales (Instituto de la Mujer). Sin fecha.

- CASTELLS, Manuel. *La ciudad y las masas*. Madrid: Alianza, 1986.
- CASTELLS, Manuel. *La era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Volumen 2 – El Poder de la Identidad*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- CEPL - Center for Environmental Policy and Law. *Making the case for Environmental Justice in Central and Eastern Europe*. Budapest, 2007.
- CERDÁ MARTÍNEZ-PUJALTE, Carmen María. "Los principios constitucionales de igualdad de trato y de prohibición de la discriminación: Un intento de delimitación", en: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 50/51.
- CHAKRABORTY, Jayajit y ARMSTRONG, Marc P. "Exploring the Use of Buffer Analysis for the Identification of Impacted Areas in Environmental Equity Assessment.", en: *Cartography and Geographic Information Systems*, num. 24(3). 1997.
- CHAMBERS, Stefanie, "Minority Empowerment and Environmental Justice", en: *Urban Affairs Review* numero 43 (2007).
- CHAVIS, Benjamin, en: BULLARD, Robert D. *Confronting Environmental racism: Voices from the Grassroots*. Cambridge (Massachusetts): South End Press, 1993.
- CHECKER, Melissa. *Polluted Promises: Environmental Racism and the Search for Justice in a Southern Town*. Nueva York: New York University Press, 2005.
- CHEN, Don. "Linking Transportation Equity and Environmental Justice with Smart Growth", en: BULLARD, Robert D. (ed). *Growing Smarter: Achieving Livable Communities, Environmental Justice and Regional Equity*. Cambridge (Mass): MIT Press, 2007.
- CHEPESIUK, Ron. "Environmental Literacy: Knowledge for a Healthier Public", en: *Environmental Health Perspectives*, número 115 (10), octubre 2007.
- CHILDREN'S DEFENSE FUND. *A Children's Defense Fund Budget: an Analysis of the FY Federal Budget and Children*. Washington D.C.: Children's Defense Fund, 1986.
- CHITI, M.P.: "Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio", en CIVITARESE, S.; FERRARI, E. y URBANI, P. (eds): *Il governo del territorio*. Milán: Giuffrè, 2003.
- CHRISTIANSEN, Nicholas C. "Environmental Justice: deciphering the maze of a private right of action", en: *Mississippi Law Journal*, vol. 81-4. 2012.
- CLIFFORD, Mary. *Environmental Crime: Enforcement, Policy, and Social Responsibility*. Gaithersburg: Aspen Publishers, 1998.
- COLE, Luke y FOSTER, Sheila. *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement*. Nueva York: New York University Press, 2001.

COLE, Luke W. "Environmental Justice Litigation: Another Stone in David's Sling", en: *Fordham Urb. Law Review.* , num. 21. 1994.

COLOPY, James. "The road less traveled: pursuing environmental justice through title VI of the Civil Rights Act of 1964", en: *Stanford Environmental Law Journal*, num. 13. 1994.

COLTEN, Craig E. y SKINNER, Peter E. *The Road to Love Canal. Managing Industrial Waste Before EPA*. Austin: University of Texas Press, 1996.

COMMISSION FOR RACIAL JUSTICE – United Church of Christ. *Toxic Wastes and race in the United States: a national report on the racial and socio-economic characteristics of communities with hazardous waste sites*. Nueva York: Public Data Access, Inc., 1987.

CONSEIL DE L'EUROPE - COMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME. *Los derechos humanos de los romaníes y de las comunidades itinerantes en Europa*. Strasbourg: Departamento de Documentación y Publicaciones del Consejo de Europa, 2012. pp. 11-12. Disponible en internet: <<http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/RomaTravellersExtraits_ESP.pdf>>

CPHA Annual Conference Workshop. Junio de 2008. Disponible online en <<http://s.cela.ca/files/CNEHSE_CPHA_WORKSHOP_REPORT.pdf>>.

CROSSMAN, Brian. "Resurrecting Environmental Justice: Enforcement of EPA's Disparate-Impact Regulations Through Clean Air Act Citizen Suits", en: *Boston College Environmental Affairs law Review*. Volumen 32 (3). 2005.

CROWDER, Kyle. *Inter-Neighborhood Migration, Race, and Environmental Hazards: Modeling Micro-level Processes of Environmental Inequality*. Working paper for the Institute of Behavioral Science. Boulder: University of Colorado, 2008. Disponible online en <<<http://www.colorado.edu/ibs/pubs/pop/pop2008-0002.pdf>>>.

CRUZ VILLALON, Pedro. "Formación y evolución de los derechos fundamentales", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25. 1989.

CUBERO MARCOS, Jose I. et al. *Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Donostia: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2009.

CUTTER, Susan y SOLECKI, William. "Setting Environmental Justice in Space and Place: Acute and Chronic Airborne Toxic Releases in the Southeastern United States", en: *Urban Geography*, volumen 17. 1996.

DAVIDSON, Pamela, y ANDERTON, Douglas L. 2000. "The Demographics of Dumping II: Survey of the Distribution of Hazardous Materials Handlers.", en: *Demography* num 37(4). 2000.

DAVOUDI, Simmin y BROOKS, Elizabeth. *Environmental Justice and the City*. Newcastle University (Global Urban Research Unit): 2012. El informe final está disponible en internet en: <<<http://www.ncl.ac.uk/socialrenewal/fairnesscommission/documents/environmental-justice-and-the-city-final.pdf>>>.

DAY, Rosie. "Environmental justice and older age: consideration of a qualitative neighbourhood-based study", en: *Environment and Planning*. Volumen 42, número 11. 2010.

DAVIS GRAHAM, Hugh. *The Civil Rights Era: Origins and Development of National Policy 196-1972*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

DE MIGUEL PERALES, Carlos. *Derecho español del medio ambiente*, Madrid: Civitas, 2000.

DE OTTO, Ignacio. *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Barcelona: Ariel, 1999.

DEBANNÉ, Anne Marie y KEIL, Roger H. "Multiple disconnections: environmental justice and urban water in Canada and South Africa", en: *Space and Polity*, 8 (2), 2004

DEFENSOR DEL PUEBLO, Informe sobre Contaminación acústica. Madrid. 2005.

DEFRA. *Securing the future - Delivering UK sustainable development strategy*. 2005.

DELUCA, Kevin M. "A Wilderness Environmentalism manifesto: Contesting the Infinite Self-Absorption of Humans", en: SANDLER Y PELLUZZO (eds) *Environmental Justice and Environmentalism. The Social Justice Challenge to the Environmental Movement*. Cambridge (Mass): MIT Press, 2007.

DEREZINSKI, Daniel D, LACY, Michael G y STRETESKY, Paul B. "Chemical Accidents in the United States, 1990–1996", EN: *Social Science Quarterly*, número 84. 2003.

DHILLON, Christina y YOUNG, Michael G. "Environmental Racism and First Nations: A Call for Socially Just Public Policy Development" en: *Canadian Journal of Humanities and Social Sciences*. 2010, Vol. 1 (1).

DIANI, Mario. "The concept of Social Movement" en: *Sociological Review*, volumen 40 (1). 1992.

DIAZ ORUETA, Fernando. "Mercado inmobiliario y segregación urbana en el litoral alicantino", Ponencia presentada en las *X Jornadas de Economía Crítica*. Barcelona, marzo de 2006.

DÍAZ ORUETA, Fernando y LOURÉS, M^a Luisa. "Transformaciones en el modelo residencial de Alicante", en: DÍAZ ORUETA, Fernando y LOURÉS, M. Luisa (eds) *Desigualdad social y vivienda*, ECU: Alicante, 2004.

DiCHIRO, Giovanna. "Nature as Community: The Convergence of Environment and Social justice", en: CRONON, William (ed.), *Uncommon Ground: Rethinking the Human Place in Nature*. Nueva York: W.W. Norton, 1996.

DICUM, Gegory. "Meet Robert Bullard, the father of environmental justice", en: *Grist*, 15 de marzo de 2006. Disponible en internet: <<<http://grist.org/article/dicum/>>>.

DÍEZ PICAZO, Luis. *Sistema de derechos fundamentales* (3ª edición). Madrid: Civitas, 2008.

DIETERLEN, Paulette. *La pobreza: un estudio filosófico*. México DF: F.C.E., 2003.

DIETLEN, J. *Die lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten*. Berlin: Dunkel und Humblot, 2005.

DOBSON, Andrew. "El proyecto de una sociedad sostenible en el siglo XXI: el ecologismo político", en: ANTÓN MELLÓN, Joan (coord.), *Las ideas políticas en el siglo XXI*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 2002.

DOBSON, Andrew y BELL, David. *Environmental Citizenship*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2006.

DOBSON, Andrew. *Green Political Thought*, (2ª edición), Abingdon: Routledge, 1995.

DOBSON, Andrew. *Justice and the Environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Dimensions of Social Justice*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

DOMENECH PASCUAL, Gabriel. *Derechos Fundamentales y Riesgos Tecnológicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

DOMINGO Andreu, BAYONA Jordi, LÓPEZ Antonio, "Impacto demoespacial de la internacionalización de los flujos migratorios en la ciudad de Barcelona", en: *Migraciones*, nº 16, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, diciembre de 2004.

DOMINICK, Raymond H. "The Nazis and the Nature Conservationists", en: *The Historian* vol. XLIX no. 4 (August 1987).

DORF, Michael C. y SABEL, Charles F., "A Constitution of Democratic Experimentalism" en: *Columbia Law Review*, vol. 98, num. 2. 1998.

DOT - Department of Transportation - *Environmental Justice Overview, 2000*; internet: <<http://www.fhwa.dot.gov/environment/environmental_justice/overview/ej2000.pdf>>

DOUGLAS, M., CONWAY, L. et al. *Developing principles for health impact assessment* en "Journal of Public Health Medicine" num 23 (2). Oxford: Oxford University Press, 2001.

DOWIE, Mark. *Losing Ground: American Environmentalism at the Close of the Twentieth Century*. Cambridge (Mass): The MIT Press, 1995.

DOWNEY, Liam. 2005. "Assessing Environmental Inequality: How the Conclusions We Draw Vary According To the Definitions We Employ," en: *Sociological Spectrum*. Vol. 25(3), 2005.

DOWNEY, Liam. *Master's Thesis Implications of the Environmental Justice Movement for Environmental Education*. School of Natural Resources and Environment, University of Michigan; Ann Arbor: 1994.

DOWNEY, Liam. "The Unintended Significance of Race: Environmental Racial Inequality in Detroit.", en: *Social Forces*, número 83. 2005.

DURANT, Robert. *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices, and Opportunities*. Cambridge (Mass): The MIT Press, 2004.

EDER, Klaus. *New Politics of Class: Social Movements and Cultural Dynamics in Advanced Societies*. London: SAGE, 1993.

ESCOBAR ROCA, Guillermo. *Ordenación constitucional del medio ambiente*. Madrid: Dykinson, 1996.

ESPÍNOLA ORREGO, Gilda. *El derecho a una vivienda digna y adecuada en el ordenamiento español*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, 2010.

ESPINOSA GONZÁLEZ, Adriana. "La Justicia Ambiental, Hacia La Igualdad en el Disfrute del Derecho a un Medio Ambiente Sano", en: *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº 16, julio 2012.

ESRC. (Economic and Social Research Council). *Environmental Justice. Rights and means to a healthy environment for all*. Special Briefing nº 7. Noviembre 2001.

ESRC Global Environmental Change Programme. *Environmental justice: Rights and means to a healthy environment for all*. Special Briefing No.7, University of Sussex, 2001.

ESTABROOKS Paul A. et al. "Resources for physical activity participation: Does availability and accessibility differ by neighbourhood socioeconomic status?", en: *Annals of Behavioral Medicine*, Vol. 25 num. 2, 2003.

EUROPEAN COMMISSION. 'The Lisbon strategy-making changes happen', Communication from the Commission to the Spring European Council in Barcelona, No. COM (2002) 14 final.

EVAN GOLD, Michael. "Grigg's folly: an essay on the theory, problems and origin of the adverse impact definition of employment discrimination and a recommendation for reform", en: *Industrial Relations Law Journal*, num 7. 1985.

EWALL, Mike. "Legal Tools for Environmental Equity vs. Environmental Justice", en: *Sustainable Development Law & Policy* num. 13 (1). 2012.

FABER Daniel, y KRIEG, Eric J. *Unequal exposure to ecological hazards: environmental injustices in the commonwealth of Massachusetts. A report by the philanthropy and environmental justice research project at Northeastern University*. Northeastern University: Boston, 2001.

FARRELL, Robert C. "Successful Rational Basis Claims in the Supreme Court from term through *Romer v. Evans*", en: *Indiana Law Review*. Vol. 32.

FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías*. Madrid: Trotta, 2001.

FERRY, Luc. *El nuevo orden ecológico. El árbol, el animal y el hombre*. Barcelona: Tusquets Editores, 1994.

FEWTRELL, Lorna et al. "Health Impact Assessment for Sustainable Water Management: the Lay of the Land", en FEWTRELL, Lorna y KAY, David (edits) *Human Impact Assessment*. Londres: IWA Publishing, 2008.

FILČÁK, R. *Environmental justice in the Slovak Republic: the case of Roma ethnic minority*. PhD Dissertation, Department of Environmental Sciences and Policy, Central European University, Budapest.

FIGUERUELO BURRIEZ, Angela. "Igualdad y no discriminación por razón de raza", en: *Revista europea de derechos fundamentales*, num. 11, 2008.

FINOTELLI, C. "Italia, España y el modelo migratorio mediterráneo en el siglo XXI", en: *Archivos del Real Instituto Elcano* - ARI N° 58/2007. Enlace disponible en internet en: <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%2058-2007>>.

FISHER, Colin. "African Americans, Outdoor Recreation and the 1919 Chicago Riots", en: GLAVE, Dianne D. y STOLL, Mark (eds). *To Love the Wind and the Rain: African Americans and Environmental History*. Pittsburg (PA): Pittsburg University Press, 2006.

FITZMAURICE, Megan Irene. *Moving Beyond Green: Dana Alston's Rhetorical Mobilization of the Environmental Justice Movement*. Intervención en la National Communication Association Convention, noviembre de 2010, San Francisco (California). Disponible en internet en <<<http://digitalcommons.calpoly.edu/comssp/19/>>>

FJELD, Robert A., EISENBERG, Norman A. y COMPTON, Keith L. *Quantitative Environmental Risk Analysis for Human Health*. Hoboken (New Jersey): Wiley & sons, 2007.

FLETCHER, Thomas H. *From Love Canal to Environmental Justice: The Politics of Hazardous Waste on the Canada-US Border*. Peterborough (Canada): Broadview Press, 2003

FLETCHER, Thomas H. "Neighborhood Change at Love Canal: Contamination, Evacuation and Resettlement", en: *Land Use Policy*, num. 19. 2002.

FLOYD, Myron F. y JOHNSON, C. Y. "Coming to terms with environmental justice in outdoor recreation: A conceptual discussion with research implications", en: *Leisure Sciences*. número 24, 2002.

FOREMAN, Christopher H. *The Promise and Peril of Environmental Justice*. Washington D.C.: Brookings, 1998.

FRASER, Nancy y HONNETH, Axel *¿Redistribución o reconocimiento?* Madrid: Morata, 2006.

FRASER, Nancy. "Rethinking Recognition", en: *New Left Review*, mayo-junio 2000.

GAMMON, Timothy E. "Equal Protection of the Laws and San Antonio Independent School District v. Rodriguez", en: *Valparaiso University Law Review*, num. 11 vol. 3. 1977. pp. 457-463. Disponible en internet en: <<<http://scholar.valpo.edu/vulr/vol11/iss3/5>>>

GAO - United States Government Accountability Office. *Report to the Ranking Member, Subcommittee on Investigations and Oversight, Committee on Science, Space, and Technology, House of Representatives*. Octubre 2011.

GARCÍA, Robert y FLORES, Erica. "Anatomy of the Parks Movement", en: BULLARD, Robert D. (ed.) *The Quest for Environmental Justice. Human Rights and the Politics of Pollution*. San Francisco: Sierra Club Books, 2005.

GARCÍA-FERRANDO, Lidia. "Retos para un nuevo modelo de intervención en barrios: la Llei de Barris de Catalunya (2004). Cambios en las políticas de regeneración urbana", en: *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Dirección Internet: <<<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-58.htm>>>

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid: Civitas, 1999

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la revolución francesa*. Madrid: Alianza, 1994.

GARCÍA GRANADOS, Fidel. "Gatopardo en verde: la Comisión Nacional de Derechos Ambientales", en: CIENFUEGOS SALGADO et al. *Estudio en Homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Estudios de Derecho Público y Política*. México: UAM, 2006.

GARRIDO CUENCA, Nuria. "La participación de los ciudadanos y usuarios en los órganos colegiados del agua", en *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*. Pamplona: Thomson- Civitas, 2008.

GEISER, Ken, et al. *Chemical Hazards on the Mississippi River: A Greenpeace Report*. Washington DC: Greenpeace, 1988.

GEISER, Ken y WANECK, Gerry. "PCBs and Warren County", en: *Science for the People*, num 15 (4), 1983.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Sitting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities*. GAO/RCED 83-168. Washington D.C., 1983.

GERRARD, Michael B., *EPA Dismissal of Civil Rights Complaints*. New York Law Journal, 28 de noviembre de 2003.

GETCHES, David H. y PELLOW, David. "Beyond Traditional Environmental Justice", en: MUTZ, Kathryn M. et al (editores), *Justice and Natural Resources: Concepts, Strategies and Applications*. Washington DC: Island Press, 2002.

GIBBS, Lois Marie. *Love Canal: My Story*. Albany: State of New York University Press, 1982.

GIBBS, Lois Marie. *Love Canal. The Birth of the Environmental Health Movement*. Washington DC: Island Press, 2011.

GIBBS, Lois. "Celebrating Ten Years of Triumph" en: *Everyone's Backyard*, nº 2, 1993.

GIDDENS, Anthony. *Sociología*. (6ª edición). Madrid: Alianza Editorial, 2009.

GILJUM, Stefan et. al. "Environmental governance in the European Union: strategies and instruments for absolute decoupling", en: *Int. J. Sustainable Development*, Vol. 8, Nos. 1-2.

GIMÉNEZ GLÜCK, David. *Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional*. Barcelona: Bosch, 2004.

GINTRAC, Cécile. *Las aportaciones de la geografía radical y la geografía crítica anglosajona a la teoría urbana*. Disponible online: <<<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/2052/2099>>>

GLICKMAN, Theodore. 1994. "Measuring Environmental Equity with GIS", en: *Renewable Resources Journal*, num. 12(3). 1994.

GOBSTER, Paul H. "Urban parks as green walls or green magnets? Interracial relations in neighborhood boundary parks", en: *Landscape Urban Planning*, número 41.

GODSIL, Rachel D. "Environmental Justice and the Integration Ideal", en: *New York Law School Law Review*. Volumen 49. 2005.

GOFFMAN, Erving. *Frame Analysis: An Essay on the Organisation of Experience*. Nueva York: Harper, 1974.

GOLDMAN, Benjamin y FITTON, Laura. *Toxic Wastes and Race Revisited: An Update of the 1987 Report on the Racial and Socioeconomic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites*. Center for Policy Alternatives and the United Church of Christ, Commission for Racial Justice, 1994.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim . "Tomemos en serio los derechos económicos, sociales y culturales", en: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 1, septiembre/Diciembre 1988.

GOMES CANOTILHO, Jose Joaquin. *Protecção do ambiente e direito de propriedade: critica de jurisprudencia ambiental*. Coimbra: Coimbra Ed, 1995.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Domingo et al. "Evaluación de la percepción psicosocial del riesgo nuclear", en: ARAGONÉS, Juan I. y CORRALIZA, José A., *Comportamiento y medio ambiente. La Psicología Ambiental en España*. Comunidad de Madrid, Consejería de Política Territorial, 1988

GÓMEZ GIL Carlos, *La inmigración en Alicante y algunas de sus paradojas: Algunas preguntas y respuestas sobre la situación de los inmigrantes*. Colección Expansión Universitaria: Universidad de Alicante 2003.

GONZAGA, Javier. *El derecho de acceso a la justicia ambiental y sus mecanismos de aplicación en Colombia* (tesis doctoral). Alicante: Universitat d'Alacant, 2011.

GONZALEZ GONZALEZ, M^a Jesús, y DE LÁZARO Y TORRES, M^a Luisa. "Indicadores Básicos para la Planificación de la Sostenibilidad Urbana Local", en: *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* (Serie documental de Geo Crítica). Universidad de Barcelona. Vol. X, nº 586 (mayo de 2005). Disponible en internet en: <<<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-586.htm>>>.

GOULD, Kenneth A., SCHNAIBERG, Allan y WEINBERG, Adam S. *Local Environmental Struggles: Citizen Activism in the Treadmill of Production*. Nueva York: Cambridge University Press, 1996.

GOTTLIEB, Robert y ANUPAMA, Joshi. *Food Justice*. Cambridge (Massachusetts). MIT Press, 2010.

GOTTLIEB, Robert. *Forcing the Spring: The Transformation of the American Environmental Movement*. Washington D.C.: Island Press, 2005.

GRAHAM, Otis L. *Environmental Politics and Policy, 1960s-1990s*. University Park: Pennsylvania State University, 2000.

GREENBERG, Dolores. "Reconstructing Race and Protest: Environmental Justice in New York City", en: *Environmental History*. Vol. 5, num. 2, abril de 2000.

GREENBERG, Michael R. "Proving Environmental Inequity in the Siting of Locally Unwanted Land Uses.", en: *Journal of Risk: Issues in Health and Safety*, volumen 4. 1993.

GREENBERG, M. R. y RENNE, J. "Where does walkability matter the most? An environmental justice interpretation of New Jersey data", en: *Journal of Urban Health*, num. 82, 2005.

- GUHA, Ramachandra y MARTÍNEZ ALIER, Joan. *Varieties of environmentalism. Essays North and South*. Londres: Earthscan, 1997.
- GUERRA SIERRA, Angel y PASCUAL DEL HIERRO, Santiago. *La descomposición de la Ecología*. A Coruña: Netbiblo, 2008
- GUNTHER, Gerald. "Foreword: in search of evolving doctrine on changing court: a model for a newer equal protection", en *Harvard Law Review* num. 86. 1972.
- GUTIÉRREZ MALDONADO, José et al. "Actitud de la población ante la energía nuclear", en CASTRO (ed) , *Revista de Psicología Ambiental: Intervención y evaluación del entorno*, III Jornadas de Psicología Ambiental. Sevilla: Arquetipo Ediciones, 1991.
- HABERMAS, Jürgen. *New Social Movements*. Telos, 49. 1981.
- HAECKEL, Ernst. *Generelle Morphologie der Organismen: Allgemeine Grundzüge der organischen Formen-Wissenschaft, mechanisch begründet durch die von Charles Darwin reformirte Descendenz-Theorie. Allgemeine Anatomie der Organismen*. Berlin: Druck und verlag von Georg Reimer, 1866.
- HARPER-ANDERSON, Elsie. "Exploring What Greening the Economy Means for African American Workers, Entrepreneurs, and Communities", en: *Economic Development Quarterly*, volumen 26 (2012).
- HARPER, Krista, STEGER, Tamara y FILČÁK, Richard "Environmental Justice and Roma Communities in Central and Eastern Europe", en: *Environmental Policy and Governance*, Vol. 19(4). 2009.
- HAMILTON, James T. "Politics and Social Cost: Estimating the impact of collective action in hazardous waste facilities", en: *Rand Journal of Economics*, vol. 24 num. 1. 1993.
- HANDY, F. *Income and air pollution in Hamilton Ontario*. Alternatives 6: 1977. Pp 18-24. Citado en MORENO JIMÉNEZ, A. *Justicia ambiental: del concepto a la aplicación en planificación y análisis de políticas territoriales*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Volumen XIV, num. 316. 2010. Universidad de Barcelona.
- HARPER, Krista, STEGER, Tamara y FILČÁK, Richard "Environmental Justice and Roma Communities in Central and Eastern Europe", en: *Environmental Policy and Governance*, Vol. 19(4). 2009. pp.251 - 268.
- HARPER, Krista. *Wild Capitalism: Environmental Activists And Post-Socialist Ecology in Hungary*. Boulder (Colorado): East European Monographs, 2006.
- HASLER, Claire L. "The Proposed Environmental Justice Act: I Have a (Green) Dream" en *University of Puget Sound Law Review*, volumen 17. Seattle: 1994.
- HASTINGS, Donald W., ZAHRAN, Sammy y CABLE, Sherry. "Drowning in inequalities: Swimming and social justice", en: *Journal of Black Studies*, num. 36, 2006.

HAYWARD, Tim. "Derechos y justicia medioambiental: una perspectiva global", en: *Enrahonar* número 40/41, 2008.

HENRY, Laura A. "Thinking Globally, Limited Locally: The Russian Environmental Movement and Sustainable Development", en: AGYEMAN, Julian y OGNEVA-HIMMELBERGER, Yelena. *Environmental Justice and Sustainability in the Former Soviet Union*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press, 2009.

HERSENBERG, Julie Lynne. *Pursuing Environmental Justice Through the Courts: An Overview of the Process and Why It has Failed*, en: Institute for Policy and Economic Development (IPED) – University of Texas at El Paso. IPED Technical Report, octubre 2001.

HIRD, John A. "Environmental policy and equity: The case of Superfund", en: *Journal of Policy Analysis and Management*, volumen 12, número 2. 1993.

HOFFMAN, Frederick L. "Race Traits and Tendencies of the American Negro", en: *Publications of the American Economic Association*, vol. IX. 1893, pp. 1-327. Disponible en Internet en: <<<http://archive.org/stream/racetraitstenden00hoff#page/304/mode/2up>>>.

HURWITZ, Julie H. y SULLIVAN, E. Quita, "Using Civil Rights Laws to Challenge Environmental Racism" en: , 2 *Journal of Law in Society* num 5-70. 2001. Disponible online en: <<http://racism.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1177:environ01-1&catid=52&Itemid=175>>

IBARRA, Pedro. (2002): «The social movements: from promoters to protagonists of democracy», en: IBARRA, (ed.), *Social movements and Democracy*. Nueva York: Palgrave, 2002.

INGLEHART, Ronald. *El cambio cultural en las sociedades avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991.

INSTITUTO DE SALUD CARLOS III. *Evaluación de Impacto en salud y medio ambiente*. Informe de evaluación de tecnologías sanitarias num. 52. Madrid, diciembre 2007.

ISENSEE, Josef. "Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht.", en: *HStR*, V. §111, 2ª edición, 2000.

JACKSON, Kenneth. *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*. Oxford: Oxford University Press, 1985.

JACOBS, Michael. "Sustainable Development: A Contested Concept", en: DOBSON, Andrew. (ed.), *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

JAHN, Ralf. "(Nicht)-Raucherschutz als Grundrechtsproblem", en: *DÖV*, 19. 1989.

JAMIESON, Dale. "Justice: The Heart of Environmentalism", en: SANDLER, Ronald y PEZZULLO, Phaedra C. *Environmental Justice and Environmentalism. The Social Justice Challenge to the Environmental Movement*. Cambridge (Mass): MIT Press, 2007.

JAVALOY, Federico. "El nuevo rostro del racismo", en: *Anales de psicología*, num. 10 (1). 1994.

JIMENA QUESADA, Luis. "El derecho a la igualdad en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Su desarrollo jurisprudencial", en: *Revista general de derecho*, num. 597 (1994). pp. 6819-6841.

JIMENA QUESADA, Luis. *La Europa Social y Democrática de Derecho*. Madrid: Dykinson, 1997.

JIMENA QUESADA, Luis. "La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas", en: *Estudios de Economía Aplicada*, volumen 27-3. 2009.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier. "Artículo 53: Protección de los derechos fundamentales", en: ALZAGA VILLAMIL, Oscar, *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid: EDERSA; 1996.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier. *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Madrid: Trotta, 1999.

JONES, Robert Emmet. "Examining Linkages between Race, Environmental Concern, Health, and Justice in a Highly Polluted Community of Color", en: *Journal of Black Studies*, vol. 36 no. 4 2006.

JOHNSTON, Hank, LARAÑA, Enrique y GUSFIELD, Joseph. "Identidades, ideologías y vida cotidiana en los nuevos movimiento sociales", en: LARAÑA, Enrique y GURSFIELD, Joseph (eds.), *Los Nuevos Movimientos Sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: CIS, 1994.

JOHNSTON, Ron J. et. al. *The Dictionary of Human Geography*. Oxford: Blackwell, 2003.

JOPPKE, C. "European Immigration Policies at the Crossroads", en HEYWOOD, Paul, JONES, Erik y RHODES, Martin (eds.), *Developments in West European Politics*. Basingstoke: Palmgrave, 2002.

JORDANO FRAGA, Jesús. "El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado: elementos para su articulación expansiva", en: *Humana Iura*, número 6. 1996.

JORDANO FRAGA, Jesús. "El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: La suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS", en: *Revista de Administración Pública*, num. 145. 1998.

JURS, Andrew S. "Science Court: Past Proposals, Current Considerations, and a Suggested Structure", en: *Virginia Journal of Law and Technology*, volumen 15 (1). 2010. pp. 2-ss. Disponible internet en: <<http://www.vjolt.net/vol15/issue1/v15i1_1%20-%20jurs.pdf>>

KANTROWITZ, Arthur. "Proposal for an Institution for Scientific Judgment", en: *Science*, num. 156. 1967.

KE Jian, "'Environmental Justice: Can an American Discourse Make Sense in Chinese Environmental Law?", en: *Temple Journal of Sci. Tech. and Envtl Law*, vol. XXIV, 2005.

KELLEY, David. *A life of One's Own*. Washington DC: Cato Institute, 1998.

KEMP, R. *Why not in my backyard? A radical interpretation of public opposition to the deep disposal of radioactive waste in the United Kingdom*, en "Environment and Planning", vol. 22 (9), 1990.

KETTLE, Donald F. *Environmental Governance: A Report on the Next Generation of Environmental Policy*. Washington DC: Brookings, 2002.

KIBEL, Paul Stanton. "The Urban Nexus: Open Space, Brownfields, and Justice", en: *Boston College Environmental Affairs Law Review*. num. 25 (3). 1998.

KINZLER, Catherine. *Jean-Philippe Rameau. Splendeurs et naufrage de l'esthétique du plaisir à l'âge classique*. Paris: Minerve, 1983.

KLANDERMANS, Bert. *The Social Psychology of Protest*. Hoboken (NJ): Wiley, 1997.

KLOEPFER, Michael. *Zum Grundrecht auf Umweltschutz*. Berlin: Walter de Gruyter, 1978.

KRIEG, Eric J. "A Socio-Historical Interpretation of Toxic Waste Sites: The case of Greater Boston", en: *American Journal of Economics and Sociology*. Num 54 (1). 1995.

KRIEG, Eric J. y FABER, Daniel R. "Not so black and white: environmental justice and cumulative impact assessments", en: *Environmental Impact Assessment Review*. Num. 24. 2004.

KRÜGEL, Rudolf. *Der Begriff des Volksgeistes in Ernst Moritz Arndts Geschichtsanschauung*. Langensalza, 1914.

KUNICKA-MICHALSKA, Barbara. "Derecho al medio ambiente como derecho humano de tercera generación", en: *Jurídica* (Mexico), num. 2. 1993.

KWIATKOWSKA, Teresa. "Lo natural: un concepto enigmático", en: *Ludus Vitalis*, vol. XIV, num. 25, 2006.

L.A. TIMES. *A Lone Ranger*, en Los Angeles Times, 25 de noviembre de 1995.

LABORDE, Errol. "Dying for a Drink of Water", en *The Gambit Weekly*, 8 noviembre 1988.

LABRADOR Jesús, MERINO Asunción. *Características y usos del hábitat que predominan entre los inmigrantes de la Comunidad Autónoma de Madrid*, Migraciones nº 11, Instituto de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2002.

LAIDLEY, Thomas L. "The Influence of Social Class and Cultural Variables on Environmental Behaviors. Municipal-Level Evidence From Massachusetts", en: *Environment and Behavior*, vol. 45 num. 2. 2013.

LAQUEUR, Walter. *Young Germany: A History of the German Youth Movement*. Basic Books Pub. Co.: New York, 1962.

LARSEN, Egon. *A Flame in Barbed Wire*. New York: Norton, 1979.

LATIN, Howard A. "Environmental deregulation and consumer decision making under uncertainty", en: *Harvard Environmental Law Review*, vol. 6. 1982.

LAVELLE, Marianne. y COYLE, Marcia. "Unequal Protection: The Racial Divide in Environmental Law. A Special Investigation", en: *National Law Journal*, S02(1), septiembre 1992.

LÁZARO TOUZA, Lara. [En línea]. "Cambio climático, ¿nos enfrentamos a un puñado de alarmistas o es el momento de actuar?", en: *Real Instituto Elcano*; ARI nº 72/2007. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI+72-2007>

LAZARUS, Richard J. "Pursuing Environmental Justice: The Distributional Effects" en *Northwestern University Law Review*, num. 87. 1992.

LEE, Charles. *Environmental Justice and You*. Folleto editado por la United Church of Christ Comission for Racial Justice.

LEHTO, Juhani, RITSATAKSI, Anna *Health impact assessment as a tool for intersectoral health policy. A discussion paper for a seminar* en "Health impact assessment: From theory to practice". Copenhagen: World Health Organization Regional Office for Europe, 1999.

LETTERA, Francesco. "Lo stato ambientale e le generazioni future", en: *Revista Giuridica dell'ambiente*. Milano, Giuffré editore. Año VII num. 2 - junio 1992.

LIN FU Jane S. "Childhood Lead Poisoning...an eradicable disease" en: *CHILDREN* Vol. 17 No. 1 (Enero-Febrero 1970), pp. 2-9. Reimpreso como folleto por U.S. Department of Health, Education and Welfare con el título "*Lead Poisoning In Children*". Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1970.

LINDSEY, Greg, MARAJ, Maltie y KUAN, Son Cheong. "Access, equity, and urban greenways: An exploratory investigation", en: *Professional Geographer*, num. 53, 2001.

LIU Feng. *Environmental Justice Analysis: Theories, Methods, and Practice*. Boca Raton (Florida): Lewis Publishers; 2001.

LLODRÁ GRIMALT, Francesca. *Lecciones de Derecho Ambiental Civil*. Palma: Universitat de Les Illes Balears, 2008.

LOGAN, John R., y ALBA, Richard D. "Locational Returns to Human Capital: Minority Access to Suburban Community Resources.", en: *Demography*, número 30. 1993.

LOPE PEÑA, Andreu et. al. (2009) *De la Ley de Barrios al diseño de políticas locales de Empleo. Estudio de caso en Cataluña* en Arxius de Ciències Socials, 21.

LÓPEZ LÓPEZ, Ángel y MONTÉS PENADÉS, Vicente. *Derechos Reales y Derecho Inmobiliarios Registral*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1984.

LOPERENA ROTA, Demetrio. *El derecho al medio ambiente adecuado*. Madrid: Civitas, 1996.

LOPERENA ROTA, Demetrio. *Los Principios del Derecho Ambiental*. Madrid: Civitas, 1998.

LOPEZ MENUDO, Francisco. "El derecho a la protección del medio ambiente", en: en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*; núm. 10. 1991.

LOUKAITOU-SIDERIS Anastasia, et al. "Children in Los Angeles parks: A study of equity, quality, and children's satisfaction with neighborhood parks", en: *Town Planning Review*, num. 73, 2002.

LOW, Nicholas y GLEESON, Brendan. *Justice, Society and Nature. An exploration of political ecology*. London: Routledge, 1998.

LUHMANN, Niklas. *Funktionen und Folgen Formaler Organisation*. Berlín: Duncker & Humblot, 1964.

LYE, Linda. "Title VII's Tangled Tale: The Erosion And Confusion Of Disparate Impacts And The Business Necessity Defense", en *Berkeley Journal of Employment & Labor Law*. vol. 19 (2). 1998.

MACÍAS CASTILLO, Agustín. *El daño causado por el ruido y otras inmisiones*. Madrid: La Ley, 2004.

MAJONE, Giandomenico. *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. Chelsea (Michigan): Yale University Press, 1989.

MAGARIÑOS, Antonio (director-coordinador). *Derecho al conocimiento y acceso a la información en las políticas de medio ambiente*. Madrid: INAP, 2005.

MANASTER, Kenneth A. *Environmental Protection And Justice: Readings And Commentary Of Environmental Law And Practice*. Anderson Publishing Co., 1995.

- MANK, Bradford C. "Environmental Justice and Discriminatory Siting: Risk-Based Representation and Equitable Compensation", en: *Ohio St Law Journal*, num. 56. 1995.
- MANK, Bradford, "Environmental Justice and Title VI: Making Recipient Agencies Justify Their Siting Decisions" en: *University of Cincinnati College of Law Scholarship and Publications*, volumen 73. 1999.
- MANK, Bradford C. "Title VI", en: GERRARD, Michael B. y FOSTER, Sheila R. *The law of Environmental Justice: theories and procedures to address disproportionate risks (second edition)*. Chicago: ABA Publishing, 2008.
- MANK, Bradford. "Title VI and the Warren County Protests", en: *Golden Gate University Environmental Law Journal*, volumen 1 (1). 2007.
- MARCUS, Keneth L. "The war between disparate impact and equal protection", en: *Cato Supreme Court Review*. Volumen 2008-2009. 2009.
- MARKOWITZ, Gearld y ROSNER, David, "Building a Toxic Environment: Historical Controversies over the past and future of Public Health", en: STEVENS, Rosemary A., ROSENBERG, Charles E. y BURNS, Lawton R.(eds), *History And Health Policy in the United States: Putting the Past Back In*. Piscataway (New Jersey): Rutgers, 2006.
- MARTÍ i COSTA, Marc, y BONET i MARTÍ, Joan. "Los movimientos urbanos: de la identidad a la glocalidad", en: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (121). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-121.htm>>.
- MARTÍN MARTÍN, Gervasio. «La igualdad en las relaciones jurídicas», en: ALVAREZ CONDE, Enrique et. al. (direcc.). *Estudios Interdisciplinarios sobre Igualdad*. Madrid: Iustel, 2009.
- MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho ambiental*. Madrid: Trivium, 1991.
- MARTÍN REBOLLO, Luis. *Leyes Administrativas*. Madrid: Aranzadi, 2013.
- MARTÍNEZ-ALLIER, Joan. *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham and Northampton (Massachusetts): Edward Elgar, 2002.
- MARTÍNEZ ALIER, Joan. *De la economía ecológica al ecologismo popular (2ª edición)*. Barcelona: Icaria, 1994.
- MARTÍNEZ ALIER, Joan. *La economía ecológica como economía humana*. Lanzarote: Fundación César Manrique, 1998.
- MARTÍNEZ DEL OLMO, Almudena y LEAL MALDONADO, Jesús. "La segregación residencial, un indicador espacial confuso en la representación de la problemática residencial de los inmigrantes económicos: el caso de la Comunidad de Madrid", en: *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, número 8. 2008.

MARSHALL, Thomas H. "Citizenship and social class", en: *Class, Citizenship And Social Development*. Chicago: Chicago University Press, 1977.

MATNEY, William C. y JOHNSON, Dwight L. *America's Black Population: A Statistical View 1970-1982*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1983.

MATTHEISEN, Michael D. "Applying the disparate impact rule of law to environmental permit under Title VI of the Civil Rights St of 1964", en *William and Mary Environmental Law and Policy Review*, volumen 24 (1). 2000.

MAYER, Matthias. *Untermaß, Übermaß und Wesensgehaltgarantie Die Bedeutung staatlicher Schutzpflichten für den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Grundrechtsbereich*. Baden Baden: Nomos, 2005.

McAVOY, Gregory E. *Controlling Technocracy: Citizen Rationality and the NIMBY Syndrome*. Washington DC: Georgetown U.P, 1999.

McBRIDE, David. *From TB to AIDS: Epidemics Among Urban Blacks Since 1900*. Albany: New York University Press, 1991.

McCARTHY, John D. y ZALD, Mayer N., "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory", en: *American Journal of Sociology*, USA, Volumen 82 (6). 1977

McCARTHY, John D. "Pro Life and Pro Choice Mobilization: Infrastructure Deficits and New Technologies", en: ZALD, Mayer N. y MCCARTHY, John D. (eds). *Social Movements in an Organizational Society: Collected Essays*. Piscataway (New Jersey): Rutgers, 1987 (5ª reimpresión, 2009).

MCDONALD, David A. (ed). *Environmental Justice in South Africa*. Athens (Ohio): Ohio University Press, 2002.

MCGURTY, Eileen Maura. "From NIMBY to Civil Rights: The Origin of the Environmental Justice Movement", en: SUTTER, Paul S. y MANGANIELLO, Christopher (eds.). *Environmental History and the American South: A reader*. Athens (Georgia): Georgia University Press, 2009.

MCGURTY, Eileen Maura. *Transforming Environmentalism: Warren County, PCBs and the Origins of Environmental Justice*. Piscataway (New Jersey): Rutgers University Press, 2007.

MCGURTY, Eileen Maura, "Warren County, NC, and the Emergence of the Environmental Justice Movement: Unlikely Coalitions and Shared Meanings in Local Collective Action", en: *Society and natural resources*, num 13, 2000.

MCKIBBEN, Bill. *The End of nature*. Nueva York: Anchor Books, 1989.

MELLUCI, Alberto. *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Londres: Hutchinson Radius, 1989.

MELLUCI, Alberto. *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press, 1996.

MELLUCI, Alberto. "The Symbolic Challenge of Contemporary Movements", en: *Social Research*, Vol. 52 (4). 1985.

MELOSI, Martin V. "Environmental Justice, Political Agenda Setting and the Myths of History", en: GRAHAM, Otis L. *Environmental Politics and Policy, 1960s-1990s*. University Park: Pennsylvania State University, 2000.

MÉNDEZ ROCASOLANO. *El derecho a un entorno vital para el desarrollo de la persona* (tesis doctoral). Madrid: Universidad Complutense, 1999.

MERCADER UGUINA, Jesús R. "Tutela judicial efectiva, control de razonabilidad de las decisiones judiciales y «canon reforzado» de motivación en la doctrina del Tribunal Constitucional", en: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, número 73.

MICHELMAN, Frank I. *Socioeconomic rights in constitutional law: explaining America away*, pp. 5-6. Disponible en internet en: <<https://lapa.princeton.edu/uploads/michelman_paper.pdf>>.

MILLS, Charles W., "Black Trash", en: WESTRA, Laura y LAWSON. Bill E (eds.), *Faces of Environmental Racism: Confronting Issues of Global Justice*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, 2001.

MINÉ, Michel. *Los conceptos de discriminación directa e indirecta*. Ponencia presentada durante la Conferencia "Lucha contra la discriminación: Las nuevas directivas de 2000 sobre igualdad de trato". Trèves, marzo 2003. Disponible online en: <<http://www.era-comm.eu/oldoku/Adiskri/02_Key_concepts/2003_Mine_ES.pdf>>

MINSKY, Marvin. "A Framework for Presenting Knowledge", en: WINSTON, Patrick H. (ed.), *The Psychology of Computer Vision*. New York: McGraw-Hill, 1975.

MIRANDA, Haideer. "La protección del ambiente en el sistema europeo de derechos humanos", en: *Panóptica*, Vitória, num. 8, 2007.

MOHAI, Paul y BRYANT, Bunyan "Environmental Racism: Reviewing the Evidence", en: BRYANT, Bunyan y MOHAI, Paul (eds). *Race and the Incidence of Environmental Hazards: A Time for Discourse*. Boulder (Colorado): Westview Press, 1992.

MOHAI, Paul y SAHA, Robin, *Reassessing Race and Class Disparities in Environmental Justice Research Using Distance-Based Methods*. Ponencia presentada en la conferencia anual de la American Sociological Association: agosto 2003. Citado en KRIEG y FABER, "Not so black and white: environmental justice and cumulative impact assessments", op. cit, p. 670. Enlace en <<http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/0/7/6/0/pages107607/p107607.php>>.

MOHAI, Paul y SAHA, Robin. "Reassessing race and class disparities in environmental justice research using distance-based methods" en: *Demography*. Volumen 43, num. 2. Mayo 2006.

MONTORO CHINER, M^a Jesús. "El estado ambiental de derecho. Bases constitucionales", en: *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al Profesor Martín Mateo*, tomo III. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2000.

MORÁN NAVARRO, Sergio A. "Los principios ambientales en el Derecho Español", en: *Jurídica Jaliscense*, nums 43-44-45. 2010.

MORELLO-FROSCH, Rachel, PASTOR, Manuel y SADD, James. "Integrating Environmental Justice and the Precautionary Principle in Research and Policy Making: The Case of Ambient Air Toxics Exposures and Health Risks among Schoolchildren in Los Angeles", en: *Annals of the The American Academy of Political and Social Science*. Philadelphia: AAPSS, 2002.

MORENO JIMÉNEZ, Antonio. "¿Está equitativamente repartida la contaminación sonora urbana? Una evaluación desde el principio de justicia ambiental en la ciudad de Madrid", en: *ESTUDIOS GEOGRÁFICOS*, número 68, 2007.

MORENO JIMÉNEZ, Antonio y CAÑADA TORRECILLA, Rosa. "Justicia Ambiental Y Contaminación Atmosférica Por Dióxido De Azufre En Madrid: Análisis Espacio-Temporal Y Valoración Con Sistemas De Información Geográfica", en: *Boletín de la A.G.E.* N.º 44. 2007.

MORENO JIMÉNEZ, Antonio. "Hacia la evaluación de la justicia ambiental mediante sistemas de información geográfica" en BUZAI, Gustavo D. (Compilador): *Geografía y sistemas de información geográfica. Aspectos teóricos y aplicaciones*. Luján (Argentina), Programa de Estudios Geográficos, Universidad Nacional de Luján. 2009. Disponible internet: <<http://www.gesig-proeg.com.ar/documentos/libros/libro-13/CAPITULO-05.pdf>>.

MORENO JIMÉNEZ, Antonio. "Justicia ambiental. Del concepto a la aplicación en análisis de políticas y planificación territoriales", en: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea] vol. XIV, n° 316. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2010. Enlace web: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-316.html>.

MORENO JIMÉNEZ, Antonio, et al. *La Distribución Espacial de la Renta en la Comunidad de Madrid. Análisis y Aplicaciones*. Madrid: Comunidad de Madrid, Estudios y Análisis: 2003.

MORENO JIMÉNEZ, Antonio. "Servicios privados para la salud y nivel de renta: un análisis espacial", en: MORENO, A. et al. *La distribución espacial de la renta en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, 2003.

MORENO JIMÉNEZ, Antonio y FERNÁNDEZ GARCÍA, Felipe. "El confort climático en los entornos residenciales de las capas altas, medias y bajas de la Comunidad de Madrid: otra forma de desigualdad socioespacial", en: MORENO, A. et al. *La distribución espacial de la renta en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, 2003.

MORENO MOLINA, Jose Antonio, y ALONSO GARCÍA, M^a Consuelo. "Técnicas jurídico-administrativas de protección ambiental", en ORTEGA ALVAREZ, Luis y ALONSO GARCÍA, M^a Consuelo. *Tratado de Derecho Ambiental*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012.

MORLAND, Kimberley. y WING, Steve. "Food Justice and Health in Communities of Color", en: BULLARD, Robert D. (editor) *Growing Smarter: Achieving Livable Communities, Environmental Justice and Regional Equity*. Cambridge, Mass: The MIT Press, 2007.

MORRIS COLLIN, Robin. (En línea). "Sustainability and Environmental Justice: Why Race and Class (Still) Matter to Sustainability", en: página web de la Oregon State Bar - Sustainable Future Section. Enlace: <<<http://osbsustainablefuture.org/home/section-newsletter/20101spring5morriscollin/>>>

MORRONE, Michele y BUCKLEY, Geoffrey L. (eds). *Mountains of Injustice: Social and Environmental Justice in Appalachia*. Athens (Ohio): Ohio University Press, 2011.

MORLAND, Kimberley. y WING, Steve. "Food Justice and Health in Communities of Color", en: BULLARD, Robert D. (ed). *Growing Smarter: Achieving Livable Communities, Environmental Justice and Regional Equity*. Cambridge (Mass): MIT Press, 2007.

MORTIMER-SANDILANDS, Catriona y ERICKSON, Bruce. *Queer Ecologies: Sex, Nature, Politics, Desire*. Bloomington (Indiana): Indiana University Press, 2010.

MOSSE, George. *The Crisis of German Ideology: Intellectual Origins of the Third Reich*. New York: Grosset & Dunlap, 1964.

MUNNIK, Victor. *Solidarity for Environmental Justice in Southern Africa. A report for groundWork*. Enlace: <<<http://www.groundwork.org.za/Publications/Reports/SpecialReports/Solidarity%20for%20EJ%20in%20SA.pdf>>>

MUNTON, Don. *Hazardous waste siting and democratic choice*. Washington D.C.: Georgetown U.P., 1996.

MURRAY, KULKARNI y EZZAT, "Eight Americas: New Perspectives on US Health Disparities", en: *American Journal of Preventive Medicine*. Num 29, suplemento 1. 2005.

MURRELL, Thomas W. *The Negro as a Health problem*. Citado en BRANDT, Allan, "Racism and Research: The case of the Tuskegee Syphilis Studio", en: LEAVITT, Judith, y NUMBERS, Ronald, *Sickness and Health in America. Readings in the History of Medicine and Public Health*. Madison (Wisconsin): University of Wisconsin Press, 1997

NAESS, Arne, *The shallow and the deep, Long-range Ecology Movement: A Summary*, Inquiry, nº 16, 1972.

NASH, Roderick. *Wilderness in the American mind*. New Haven: Yale University Press, 2001.

NEWTON, David E. *Environmental Justice*. Santa Barbara (California): Instructional Horizons Inc., 1996.

NICHOLLS, Sarah. "Measuring the accessibility and equity of parks: A case study using GIS", en: *Managing Leisure*, número 6, 2001.

NORDHAUS, Ted y SHELLENBERGER, Michael. *Breakthrough: From the Death of Environmentalism to the Politics of Possibility*. New York: Houghton Mifflin, 2007.

OAKES, John Michael et. al. "A Longitudinal Analysis of Environmental Equity in Communities with Hazardous Waste Facilities", en: *Social Science Research*, vol. 25, no. 2. 1996.

OBSERVATORIO VALENCIANO DE LA INMIGRACIÓN (Fundación CEIM). "Vivienda en Inmigración en la Comunidad Valenciana", en: *Colección Miradas sobre la Inmigración*, número 4.

ODUM, Eugene. *Fundamentos de ecología*. México: Interamericana, 1985.

OFFE, Claus. *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid: Fundación Sistemas, 1992.

OFFICE OF ENVIRONMENTAL JUSTICE, United States Environmental Protection Agency. *Interim Guidance For Investigating Title VI Administrative Complaints Challenging Permits*. Washington: EPA, 1998.

O'HARE, Michael. "Not in my block, You don't – Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation", en: *Public Policy*, num. 25. 1997.

OLIVA SERRANO, Jesús y RIVERA ESCRIBANO, M^a Jesús. "Utopías y sentidos de habitar la ciudad dispersa: estrategias residenciales en el área metropolitana de Pamplona/Iruñea", en: *Zainak*, num. 23 (2003).

O'NEILL, Johnathan. *Originalism in American Law and Politics: A Constitutional History*. Maryland: Johns Hopkins, 2005.

ONYEMAECHI C. et al. "Symposium on Integrating the Science of Environmental Justice into Decision-Making at the Environmental Protection Agency: An Overview" en *American Journal of Public Health*. Vol 101, Suplemento 1: 2011.

ORTEGA ALVAREZ, Luis. "Organización del medio ambiente: la propuesta de creación de una autoridad nacional para el medio ambiente", en: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor García de Enterría, II*. Madrid: Civitas, 1991.

ORTEGA ALVAREZ, Luis y ALONSO GARCÍA, M^a Consuelo. *Tratado de Derecho Ambiental*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012.

PACIFIC STANDARD. "Environmental Justice Comes to Life" en *Pacific Standard*, 29 de septiembre de 2010.

PARDO; Mercedes. "El impacto social en las evaluaciones de impacto ambiental: su conceptualización y práctica", en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, num 66. Madrid: CISS, 1994.

PASTOR, Manuel, SAD, Jim y HIPP, John. "Which Came First? Toxic Facilities, Minority Move-In and Environmental Justice", en *Journal of Urban Affairs*, volumen 23, num. 1. 2001.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio: *Derechos sociales y positivismo jurídico*. Madrid: Dykinson, Madrid, 1999.

PELLOW, David N. *Garbage Wars. The Struggle for Environmental Justice in Chicago*. Cambridge (Mass.): The MIT Press, 2002.

PELLOW, David N. "The Politics of Illegal Dumping: An Environmental Justice Framework", en: *Qualitative Sociology*, volumen 27, num 4, diciembre de 2004.

PEÑALVER, Alexandre, "Nuevos instrumentos para la aplicación de la legislación ambiental ante la inactividad administrativa - de las acciones ciudadanas (citizen suits) al Convenio de Aarhus", en: *Revista de Administración Pública*, número 172. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

PEPPER, David. "Environmentalism", en: BROWNING, Gary, et al, *Understanding Contemporary Society. Theories of the Present*. Londres: SAGE, 2000.

PEPPER, David. *Modern Environmentalism*. Londres: Routledge, 1996.

PEREZ DEL RÍO, Teresa. *Discriminación indirecta, acción positiva y transversalidad de género*. (En línea). Enlace: <<http://www.amites.org/assets/files/publi/teresa_%20perez_2006.pdf>>.

PEREZ LUÑO, Antonio E. "Comentarios al artículo 45" en: ALZAGA, Oscar. *Comentario a las Leyes Políticas*. Madrid: EDERSA, 1984.

PÉREZ LUÑO, Enrique A. "Sobre la Igualdad en la Constitución Española", en: *Anuario de Filosofía del Derecho*, num. 4. 1987.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Dimensiones de la igualdad (2ª edición)*. Madrid: Dykinson, 2007.

PÉREZ RUBIO, José Antonio (Coord.). *Sociología y desarrollo. El reto del desarrollo sostenible*,. Madrid: MAPA, 2007.

PERLIN, S. A. et al. "Distribution of industrial air emissions by income and race in the United States: An approach using the toxic release inventory", en: *Environmental Science and Technology*, volumen 29, número 1, 1995.

PETERKEN, George F., *Natural Woodland: Ecology and Conservation in Northern Temperate Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

PIÑAR DÍAZ, Manuel. "El derecho de la persona a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", en: *Actualidad Administrativa*, número 18. 1995.

PNUMA: Informe Técnico del PAC nº 7.

POLLOCK, Philip H. y VITTAS, Elliot. "Who Bears the Burdens of Environmental Pollution? Race, Ethnicity, and Environmental Equity in Florida.", en: *Social Science Quarterly*, num. 76(2). 1995.

POMAR, Olga. "Toxic Racism on a New Jersey Waterfront", en BULLARD, Robert D. (ed.) *The Quest for Environmental Justice. Human Rights and the Politics of Pollution*. San Francisco: Sierra Club Books, 2005.

POMEI, Manuela. "Análisis de los conceptos de discriminación e igualdad en el trabajo", en *Revista Internacional de Trabajo*, volumen 122 (4). 2003

POWELL, Lisa M., SLATER, Sandy, CHALOUPKA, Frank J. y HARPER, Deborah. "Availability of physical activity-related facilities and neighbourhood demographic and socioeconomic characteristics: A national study", en: *American Journal of Public Health*, num. 96 , 2006.

PRIETO FLORES, Eugenia. "Actividades de ocio y renta en la Comunidad Autónoma de Madrid. Aproximación a la lógica espacial de las salas de distribución cinematográfica", en: MORENO, A. et al. *La distribución espacial de la renta en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, 2003.

PRIMUS, Richard A. "Equal Protection and Disparate Impact: Round Three", en: *Harvard Law Review*, volumen 117, num. 2 .2003.

PULIDO, Laura. "Rethinking Environmental Racism: White Privilege and Urban Development in Southern California. Annals of the Association of American Geographers", en: BAUDER, Harald y ENGEL-DiMAURO, Salvatore (editores). *Critical Geographies: A collection of readings*. Kelowna (Canada): Praxis, 2008.

PUTNAM, Robert D. "E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture" en: *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, nº 2. 2007.

QUILLIAN, Daniel. "Racial Peculiarities: A case of Prevalence of Syphilis in Negroes", en: *American Journal of Dermatology and Genito-Urinary Diseases*, 1906,

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. "La naturaleza jurídica de la declaración de impacto ambiental: (a propósito de la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998)", en: *Revista Jurídica de Navarra*. num. 26. 1998.

RECHTSCHAFFEN, Clifford. "The Evidence of Environmental Injustice", en: *Environmental Law News - Environmental Law Section*. California State Bar, 2003. Disponible online en <<<http://www.deanza.edu/faculty/sullivankristin/pdf/es56ejevidence.pdf>>>

REYES, Ruth Lara. "Prácticas religiosas en contextos de migración: El caso de los ecuatorianos en Milán", en: *Cultura y Religión. Revista de Sociedades en Transición*, Vol. VI (2). 2012.

RIEHL, Wilhelm Heinrich. *Feld und Wald*. Leipzig: Deutscher Wald e. V., 1924.

RINGQUIST, Evan J. "Equity and the Distribution of Environmental Risk: The Case of TRI Facilities," en: *Social Science Quarterly*, volumen 78, núm.. 4, 1997.

RIVERS, Faith R. "Bridging the Black-Green-White Divide: The Impact of Diversity in Environmental Nonprofit Organizations", en: *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, volumen 33, número 3. 2009.

ROBERTS, Timmons J. "Globalizing Environmental Justice", en SANDLER, Ronald y PEZZULLO, Phaedra C. (ed), *Environmental Justice and Environmentalism*. London: The MIT Press, 2007.

ROBERTS, Timmons J. y TOFFOLON-WEISS, Melissa M. (eds.), *Chronicles from the Environmental Justice Frontline*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

ROBINSON, Florence. *Concepts of Environmental Justice*. North Baton Rouge Environmental Association (no publicado). Citado en: ROBERTS, Timmons J. y TOFFOLON-WEISS, Melissa M. (editores.), *Chronicles from the Environmental Justice Frontline*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

RODRÍGUEZ PIÑERO, Miguel y FERNÁNDEZ LÓPEZ, Maria Fernanda. *Igualdad y Discriminación*. Madrid: Tecnos, 1986.

ROSS, Catherine, REYNOLDS, John y GEIS, Karlyn. "The Contingent Meaning of Neighborhood Stability for Residents: Psychological Well-Being", en: *American Sociological Review*; volumen 65, num. 4. 2000.

RUTHERGLEN, George. "Disparate Impact Under Title VII: An Objective Theory of Discrimination", en: *Virginia Law Review*, num 73 (7). 1987.

RYLE. Martin. *Ecology and Socialism*. Londres: Radius, 1988.

- SACHS, Aaron. *Ecojusticia. La unión de los derechos humanos y el medio ambiente*. Cuadernos World Watch - Bakeaz: Bilbao, 1996.
- SAEZ LARA, Carmen. “Las discriminaciones indirectas en el trabajo”, en: *Cuadernos de Relaciones laborales*, número 6. 1995.
- SALADO GARCÍA, María Jesús, RODRÍGUEZ DURÁN, Ana Esther y ARTIGADO LÓPEZ, Luis. “Estudio geográfico de percepción social: resultado de encuesta realizada en torno a tres tipos de instalaciones de tratamiento y/o almacenaje de residuos de la Comunidad de Madrid”, en: *Serie Geográfica*, número 5. 1995.
- SALDAÑA, Lori. “The downside of the Border Boom”, en: *L. A. Times*, 15 de noviembre de 2000.
- SALE, Kirkpatrick. “Mother of All”, en: SATISH KUMAR (ed.) *The Schumacher lectures*, volumen 2. Londres: Abacus, 1974
- SANCHIS MORENO, Fé. “Reflexiones sobre los posibles beneficios de una directiva comunitaria relativa al acceso a la justicia en materia ambiental”. en: *Ecologistas En Acción, La aplicación del Convenio de Aarhus en la UE y en España*. Diciembre de 2007. Disponible online en: <<http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf_Aarhus_booklet_ES.pdf>>
- SANDLER, Roland y PEZZULLO, Phaedra C. (eds) *Environmental Justice and Environmentalism. The Social Justice Challenge to the Environmental Movement*. Cambridge (Mass): MIT Press,
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan A. *Fundamentos de Derecho Administrativo, I*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces., 1988.
- SAROKIN, David .J. y SCHULKIN, Jay. “Environmental Justice: Co-evolution of environmental concerns and social justice”, en: *The Environmentalist*. Vol. 14, número 2. 1994
- SAWICKI, Steve, “The maquiladoras: Backdoor pollution”, en *Norwalk: The Environmental magazine*. Volumen 9 (4), julio/agosto 1998.
- SCHLOSBERG, David. *Environmental Justice and the New Pluralism*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- SCHLOSBERG, David. *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- SCHLOSBERG, David y CARRUTHERS, David. “Indigenous Struggles, Environmental Justice, and Community Capabilities”, en: *Global Environmental Politics*, vol 10, nº 4, noviembre 2010.
- SCHLOSBERG, David. “Reconceiving Environmental Justice: Global Movements and Political Theories”, en: *Environmental Politics*, vol. 13, nº 3, 2004.

SCHUMACHER, Ernst Friedrich. *Small Is Beautiful: A study of economics as if people mattered*. London: Bond & Briggs, 1973

SCHWEIZER, Errol. "Interview with Robert Bullard", en: *Earth First Journal*, July 6th: 1999. Disponible en internet: <http://www.ejnet.org/ej/bullard.html>. Hay, además, disponible una traducción de esta entrevista al castellano en *Ecología Política – Cuadernos de debate internacional*, número 31. Madrid: Icaria, 2006. pp. 79-81.

SELMY, Michael. "Was The Disparate Impact Theory A Mistake?", en: *UCLA Law Review*, num. 53. 2006.

SHABECOFF, Philip. "Environmental groups told they are racist in hiring", en: *New York Times*, 1 de febrero de 1990.

SHAIKH, Sabina y LOOMIS, J. "An Investigation into the Presence and Causes of Environmental Inequity in Denver, Colorado", en: *Social Science Journal*, número 36. 1999.

SHLAY, Anne B., and Peter H. Rossi. "Keeping Up the Neighborhood: Estimating Net Effects of Zoning", en: *American Sociological Review*, número 46. 1981

SHRADER-FRECHETTE, Christine. "Environmental Ethics", en: LaFOLLETTE, Hugh (editor), *The Oxford Handbook of Practical Ethics*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

SHRADER-FRECHETTE, Kristin. *Environmental Justice: Creating Equality, Reclaiming Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002,

SHELTON, Jacqueline S. "Immoral America: The Struggle To Define Sexual Morality During The American Progressive Era. A Report of Senior Study". Maryville College, 2010

SILVEIRA, Stacy J. "The American Environmental Movement: Surviving Through Diversity", en: *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 2001, volumen 28 (número 2&3).

SIMÓN YARZA, Fernando. *Medio Ambiente y Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro De Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

SMITH, Mark .J., *Ecologism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

SMUTS, Jan. *Holism and Evolution*. Londres: McMillan, 1926.

SNOW, David A., y BENFORD, Robert D. "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilisation", en: *International Social Movement Research*, n.º 1 (1988).

SNOW, David A. y BENFORD, Robert D. "Master Frames and Cycles of Protest", en: MORRIS, Aldon D. y McCLURG MUELLE, Carol (eds.). *Frontiers in Social Movement Theory*. Binghampton (Nueva York): Yale University Press, 1992.

SOUTHERLAND, M.T. 2004 "Environmental Impacts of Dispersed Development from Federal Infrastructure Projects", en *Environmental Monitoring and Assessment* 94. 2004.

SQUIRES, Gregory D. y SUNWOONG, Kim. "Does Anybody Who Works Here Look Like Me: Mortgage Lending, Race, and Lender Employment", en: *Social Science Quarterly*, número 76. 1995.

STAUDENMAIER, Peter. *Fascist Ecology: The "Green Wing" of the Nazi Party and its Historical Antecedents*. Disponible en internet: <<<http://theanarchistlibrary.org/library/janet-biehl-and-peter-staudenmaier-ecofascism-lessons-from-the-german-experience>>>.

STEIN, Rachel. *New Perspectives on Environmental Justice: Gender, Sexuality, and Activism*. Piscataway (New Jersey): Rutgers, 2004.

STEINBERG, Michael W. "The Disparate Impact Trap", en: *Air and Waste Management Association – EM Feature*. Enero 2013.

STEINEMANN, A. "Rethinking Human Health Impact Assessment", en: *Environmental Impact Assessment Review*. 2000; número 20: pp. 627–645. Online: <http://www.precaution.org/lib/06/rethinking_human_health_assessment.001201.pdf>.

STEINZOR, Rena I. "Reinventing Environmental Regulation: The dangerous journey from command to self-control", en: *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 22. 1998.

STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Munich: Beck, 2006.

STRETESKY, Paul y HOGAN, Michael. "Environmental justice: An analysis of superfund sites in Florida", en: *Social Problems*. Volumen 45, número 2. 1998.

STROHMAYER Heidi, CARRASQUILLA Claudia, CASTELLANOS Mari Cruz, GARCIA Iñaki, LÓPEZ Raquel, PEDREÑO Andrés, *Desalojados del derecho a la vivienda y a la ciudad: las nuevas formas de exclusión residencial en la Región de Murcia*, VIII Congreso de Sociología (FES), Alicante 2004.

SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP, 1989

SUBIRATS, Joan. "El análisis de las políticas públicas", en: *Gaceta sanitaria*, num. 15. 2001.

SUHR, Dieter. "Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit", en: *Der Staat*. Num. 9. 1979.

SZASZ, Andrew. *EcoPopulism: Toxic Waste and the Movement for Environmental Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.

SZASZ, Andrew y MEUSER, Michael. "Environmental Inequalities: Literature Review and Proposals for New Directions in Research and Theory", en: *Current Sociology*, volumen 45, número 3. Londres: SAGE Publications, 1997.

- TARROW, Sidney. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza, 2012.
- TARROW, Sidney. "Mentalities, Political Culture and Collective Action Frames: Constructing Meanings through Action", en: MORRIS y McCLURG - MUELLER, (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, 1992.
- TAYLOR, Dorceta. "Blacks and the Environment. Toward an Explanation of the Concern and Action Gap between Blacks and Whites", en: *Environment and Behavior*, vol. 21 no. 2. 1989.
- TAYLOR, Dorcetta. *Environment and Social Justice: An International Perspective*. Bingley (Reino Unido): Emerald, 2010.
- TAYLOR, Dorceta. "The Rise of the Environmental Justice Paradigm. Injustice Framing and the Social Construction of Environmental Discourses", en: *American Behavioral Scientist*. Volumen 43, número 4. Enero 2000.
- TAYLOR, Wendell C., FLOYD, Myron F. et al. "Environmental Justice: A Framework for Collaboration Between the Public Health and Parks and Recreation Fields to Study Disparities in Physical Activity", en: *Journal of Physical Activity and Health*, num. 4, suplemento 1, 2004.
- TAYLOR, Dorcetta. "Women of Color, Environmental Justice and Ecofeminism", en: WARREN, Karen (ed.), *Ecofeminism: Women, Culture, Nature*. Bloomington: Indiana University Press, 1994.
- TAYLOR, Ronald A. "Do environmentalists care about the poor?", en: *US News and World Report*, 2 de abril de 1984.
- TEJERINA, Benjamín. "Los movimientos sociales y la acción colectiva. De la producción simbólica al cambio de valores", en IBARRA y TEJERINA (eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta, 1998.
- TELLO, Enric. "Ecopacifismo", en: ANTÓN MELLÓN, Joan (editor), *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos* (2ª edición). Madrid: Tecnos, 2012.
- TESH, Sylvia. *Uncertain Hazards: Environmental Activists and Scientific Proof*. Ithaca (New York): Cornell University Press; 2000.
- THE NATION COMPANY. *A dialogue with Lorna Salzman* en *The Nation*, 3 de mayo de 2010. The Nation Company L.P: Nueva York, 2010.
- TONKISS, Frank. *Space, the city and social theory. Social relations and urban forms*. Cambridge: Polity Press, 2005.
- TORRES, Gerald. "Changing the Way Government Views Environmental Justice (Keynote Address)", en *Journal of Civil Rights and Economic Development*, volumen 9 (2), 1994.

- TOURAINÉ, Alain. *La sociedad posindustrial*. Barcelona: Ariel, 1973.
- TOURAINÉ, Alain. *El postsocialismo; los cambios de la izquierda más allá del socialismo*. Madrid: Planeta, 1982.
- TOURAINÉ, Alain. *Movimientos sociales de hoy*. Barcelona: Hacer, 1990
- TRIBE, Lawrence. *American Constitutional Law*. Mineola: The Foundation Press, 1988.
- TUSSMAN, Joseph y tenBROEK, Jacobus. "The Equal Protection of the Laws", en: *California Law Review*, volumen 37, num. 3, septiembre 1949.
- UCCC - United Church Of Christ Commission For Racial Justice. *Toxic Wastes And Race In The United States* UCC, 1987.
- U.S. BUREAU OF THE CENSUS. *1990 Census of Housing, Summary tape File 1 Technical Documentation. Appendix A – Areas classification*. Washington DC: US GAO, 1990.
- U. S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES. *Black and Minority Health*. 1985.
- US EPA. *A preliminary analysis of the public cost of environmental regulation 1981-2000*. Washington DC: EPA, 1988.
- US. EPA. "Environmental Equity: Reducing the Risks for All Communities " (1992).
- US. EPA. Evaluation Report - EPA Needs to Consistently Implement the Intent of the Executive Order on Environmental Justice. Report No. 2004-P-00007. Marzo, 2004
- US EPA. *Environmental Justice and Sustainability Reference Deskbook. Prepared for the HUD-DOT-EPA Partnership for Sustainable Communities by the US EPA Office of Environmental Justice and Office of Sustainable Communities*. Iterative Electronic Draft Deskbook. Diciembre 2010. Disponible online en: <<<http://www.sustainablecommunities.gov/pdf/team-ej-sustainability-deskbook-120110-hires.pdf>>>.
- US EPA. *Guidance for incorporating Environmental Justice in EPA's NEPA. Compliance analysis*. Washington DC: EPA, Office of Inspector General, 1998.
- US. EPA (ed). *Justice in Action*. Washington: 2012.
- US EPA-NEJAC. *Meaningful Involvement and Fair Treatment by Tribal Environmental Regulatory Programs. A Report of the National Environmental Justice Advisory Council*. Noviembre 2004. Disponible en internet en: <<<http://www.epa.gov/compliance/ej/resources/publications/nejac/ips-final-report.pdf>>>.
- U.S. GAO (General Accounting Office). *Hazardous Waste and Nonhazardous Waste: Demographics of People Living Near Waste Facilities*. GAO/RCED-95-84. Washington, D.C.: U.S. General Accounting Office, 1995.

VALDIVIESO, Joaquín. "La globalización del ecologismo. Del ecocentrismo a la justicia ambiental", en: *Medio Ambiente y Comportamiento Humano* N° 6 (2), 2005.

VALLET DE GOYTISOLO, Juan. "Fundamento, función social y limitaciones de la propiedad privada", en *Estudios sobre Derecho de Cosas*. Madrid: 1973.

VAN KEMPEN, R. "Segregation and Housing Conditions of Immigrants in Western European Cities", en: Kazepov, Y. (ed), *Cities of Europe*, Blackwell: Oxford, 2004.

VASAK, Karel. *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*. Paris: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, 1977.

VAUGHAN, Elaine. "The Perception of Environmental Risks among Ethnically Diverse Groups", en: *Journal of Cross-Cultural Psychology* número 22. 1991.

VAZQUEZ VARELA, Carmen. "Inmigración extranjera y renta familiar disponible en la Comunidad de Madrid: pautas de localización y relaciones espaciales", en: MORENO, A. et al. *La distribución espacial de la renta en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, 2003.

VIDAL-BENEYTO, José. "Bienes Públicos Mundiales / Bienes Comunes de la Humanidad", en: *Revista Valenciana d'Estudis Autònomicos*, número 39/40 (primer y segundo trimestre 2003), pp. 19-27

VILAGROSA IBARZ Joan, *Segregació social i pobresa urbana, La ciutat fragmentada: Grups socials, qualitat de vida i participació*, VI Semana de Estudios Urbanos en Lleida, 16-20 de octubre de 1995.

VILLACORTA MANCEBO, Luis. *Principio de igualdad y Estado social. Apuntes para una relación sistemática*. Santander: Universidad de Cantabria, 2006.

VVAA. *El principio de igualdad en la Constitución española*. Madrid: Ministerio de Justicia, 1991.

WALKER, Gordon. "Beyond Distribution and Proximity: Exploring the Multiple Spatialities of Environmental Justice", en: *Antipode*, número 41, 2010.

WALKER, Gordon P. y BULKELEY, Harriet. "Geographies of Environmental Justice" en: *Geoforum*, 37 (5), 2006

WASHINGTON POST. "Environmental Justice Movement Begins", en: *Washington Post*, 15 de septiembre de 1982.

WATERHOUSE, Carlton. "Abandon all hope ye that enter? Equal Protection, Title VI, and the Divine Comedy of Environmental Justice", en: *Fordham Environmental Law Review*, número 51. 2009.

WEINBERG, Alvin. "Science and Trans-science", en: *Minerva*, num. 10 (2). 1972.

WEINBERG, Philip. "Masquerade for Privilege: Deregulation Undermining Environmental Protection", en: *Washington & Lee Law Review*, volumen 45, num. 4(1988), pp. 1321-1322. Disponible online en: <http://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol45/iss4/6>.

WEINBERG, Philip. "Equal Protection", en: GERRARD, Michael B. y FOSTER, Sheila R. *The Law of Environmental Justice: theories and procedures to address disproportionate risks. (second edition)*. Chicago: ABA Publishing, 2008.

WENZ, Peter S. *Environmental Justice*. Albany (Nueva York): State of New York University Press, 1988.

WHEELER, Benedict W. "Health related environmental indices and environmental equity in England and Wales", en: *Environment and Planning A*, numero 36, 2004.

WHITTAKER, Matthew, "Racial/Ethnic Group Attitudes Toward Environmental Protection in California: Is Environmentalism Still a White Phenomenon?", en: *Political Research Quarterly*, número 58. 2005.

WHITE, Harvey L. "Hazardous waste incineration in minority communities" en: MOHAI Paul y BRYANT Bunyan (ed.) *Race and the incidence of environmental hazards: a time for discourse*. Boulder: Westview Press, 1992.

WILDS, John et al. *Louisiana Yesterday and Today: a Historical Guide to the State*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1996.

WILLIAMS, Gerald W. *The Property-Rights Movement Or The Sagebrush Rebellion Revisited: A Series Of Analyses From Around The Country*. USDA Forest Service, 1997.

WILLIAMS, Juan. "Affirmative Action's Utimate Obituary" en *Washington Post*, 26 de julio de 2009. B1.

WILLIAMS, Walter E. *Environmentalist wild predictions*. Disponible online en el sitio del Cato Institute: <<www.cato.org>>.

WILSDON, D K, KIRTLAND, K A, AINSWORTH, B, y ADDY, C L. "Socioeconomic status and perceptions of access and safety for physical activity", en: *Annals of Behavioral Medicine*. num. 28, 2004.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, EUROPEAN CENTRE FOR ENVIRONMENT AND HEALTH, CENTRE FOR HEALTH POLICY. *Health Impact Assessment: main concepts and suggested approach. Gothenberg consensus paper*. Bruselas: World Health Organization, 1999

YABAR STERLING, Ana. "El medio ambiente en la Constitución Europea", en: ALVAREZ CONDE, Enrique y GARRIDO MAYOL, Vicente (directores). *Comentarios a la Constitución Europea. Volumen III*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004.

YINGER, John. *Closed Doors, Opportunities Lost: The Continuing Costs of Housing Discrimination*. New York: Russell Sage Foundation, 1995.

YOUNG, Iris Marion. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ZEISS, Chris. "Municipal Solid Waste Incinerator Impacts on Residential Property Values and Sales in Host Communities", en: *Journal of Environmental Systems* 20(3). 1991.

ZIMMERMAN, Rae. "Social equity as environmental risk" en: *Risk Analysis*, número 13(6). 1992.