

CAMBIO CLIMÁTICO Y SALUD. UNA CUESTIÓN TAMBIÉN JURÍDICA

CLIMATE CHANGE AND HEALTH. ALSO A LEGAL QUESTION

ANTONIO EZQUERRA HUERVA

Profesor titular de derecho administrativo

Universidad de Lleida

antonio@antonioezquerra.com

La vinculación entre medio ambiente y salud es un hecho que no ofrece duda y que, por tanto, no está sujeto a discusión de ningún tipo. En efecto, y aunque se trate de una auténtica evidencia, la ciencia ha demostrado sobradamente las repercusiones negativas que un inadecuado estado ambiental tiene sobre la salud en general, y en lo que aquí interesa, sobre la salud humana.

Son muy numerosas, de distinta naturaleza y provenientes de ámbitos del conocimiento diversos, las voces de alarma que, desde hace ya décadas vienen dándose sobre el particular. Tanto las instituciones competentes en materia de salud, como las que tienen su razón de ser en la protección del medio ambiente, no son una excepción y, con plausible insistencia, nos vienen recordando los términos en que el deterioro ambiental afecta, de forma más o menos directa, en la salud humana.

En el marco general de la cuestión ambiental, la problemática específica del denominado cambio climático no hace sino ahondar en las consecuencias de toda índole sobre la salud. No es este el lugar en el que hacer un recorrido con pretensiones de completitud sobre las implicaciones negativas del calentamiento global sobre la salud. Conviene en todo caso facilitar algunos datos, aportados por la propia Organización Mundial de la Salud, que ayuden a contextualizar adecuadamente la dimensión del problema.

La indicada Organización ha reconocido que el calentamiento mundial puede tener algunos efectos positivos concretos como, por ejemplo, una menor

mortalidad en los períodos fríos del año, o un incremento de la producción de alimentos en determinadas zonas. Ello no obstante, concluye que en términos globales los efectos del cambio climático sobre la salud están llamados a ser muy negativos. En ese sentido, la OMS subraya como el cambio climático influye en los determinantes sociales y medioambientales de la salud, entre los que destacan: un aire limpio, agua potable, alimentos suficientes y una vivienda segura.

En cuando a dichos efectos nocivos, el dato más estremecedor es, posiblemente, el cálculo —aproximado— del incremento de la mortandad que se prevé para el período 2030-2050 como consecuencia del cambio climático. En ese sentido, y teniendo en cuenta únicamente algunas de las repercusiones de índole sanitario, se estima que, en el indicado período, el cambio climático ocasionará anualmente unas 250.000 defunciones adicionales, 38.000 por exposición de personas ancianas al calor; 48.000 por diarrea; 60.000 por paludismo; y 95.000 por desnutrición infantil.

A ello hay que añadir, evidentemente, el incremento de enfermedades de carácter no letal. Cabe mencionar en ese sentido, y a simple título de ejemplo, el aumento y agravamiento de las afecciones cardiorrespiratorias y cardiovasculares vinculados al aumento de la contaminación atmosférica en general y al incremento de la temperatura del aire en particular.

Asimismo, es ya una realidad que el cambio climático está ocasionando alteraciones en las precipitaciones y, con ellas, el abastecimiento de agua en cantidad y con la calidad suficiente se ha convertido en un grave problema en no pocas zonas del planeta. Las consecuencias de ello son evidentes por demás, y se concretan, entre otras, en la materialización del agua como vector de transmisión de enfermedades de diversa índole, y en particular, de sintomatología diarreica, que anualmente acaban con la vida de 760.000 niños menores de cinco años. Asimismo, las cada vez más habituales inundaciones, vinculadas también con el cambio climático, determinan una significativa pérdida de la calidad del agua, que acaba convirtiéndose en caldo de cultivo de enfermedades y de animales transmisores de las mismas.

Por poner un último ejemplo, en fin, y dado que nos hallamos inmersos en la pandemia de COVID-19, la vinculación entre la deforestación y pandemias parece estar igualmente fuera de toda duda. En ese sentido, la propia Organización Mundial de la Salud ha alertado de que en no pocas de las pandemias vividas en los últimos tiempos (ébola, SARS o VIH, por ejemplo), la propagación de la enfermedad correspondiente entre los humanos ha tenido que ver con la destrucción masiva de masas arbóreas.

No es de extrañar, en definitiva, que, por ejemplo, la Organización Panamericana de la Salud, que como bien se sabe forma parte de la Organización Mundial de la Salud, haya afirmado que «[e]l Cambio Climático es la mayor amenaza para la salud mundial del siglo XXI», añadiendo que «[l]a salud es y será afectada por los cambios de clima a través de impactos directos (olas de calor, sequías, tormentas fuertes y aumento del nivel del mar) e impactos indirectos (enfermedades de las vías respiratorias y las transmitidas por vectores, inseguridad alimentaria y del agua, desnutrición y desplazamientos forzados)».

Sin negar, sino todo lo contrario, el riesgo evidente que para la salud humana trae consigo el deterioro ambiental en general y el denominado cambio climático en particular, creo no obstante que conviene hacer dos precisiones o matizaciones.

Por un lado, tengo la impresión —y, por tanto, no tengo la certeza, ni puedo tenerla dada mi especialización académica y científica— de que, siendo sin duda preocupante, la situación actual no puede considerarse ni mucho menos de apocalíptica. Esta consideración, subjetiva, contrasta con la imagen que habitualmente se percibe a través de los medios de comunicación y, aunque en menor medida, también de no pocas aportaciones científicas o pretendidamente científicas, acerca de la problemática medioambiental y del cambio climático en la actualidad. Y es que el debate de la problemática ambiental se desarrolla en dos planos que a mi juicio conviene diferenciar con la máxima nitidez posible, dejando a cada cual el papel que le corresponde y que no puede ser ni mucho coincidente.

Por un lado, creo que existe un debate pausado y sereno, marcado por la ciencia bien entendida y bien practicada en las diversas disciplinas y ramas del conocimiento, en el que se intentan dibujar las razones causantes del cada vez mayor deterioro ambiental, al tiempo que se ofrecen propuestas o alternativas para limitarlo.

Lamentablemente, sin embargo, a mi juicio es claramente identificable otro plano del debate, presidido por un idealismo adolescente extremo —y, por ende, también por el furor o la ira exaltada— y articulado a través de un discurso demagógico y fundamentalista, así como de la performance, normalmente callejera. En la mente de cualquiera puede estar, en ese sentido, la intensa actividad paralela que habitualmente se genera con ocasión de todas y cada una de la «Conferencias de Naciones Unidas sobre el cambio climático», la última de las cuales ha sido la COP26, celebrada en Glasgow entre el 31 de octubre y el 12 de noviembre pasados.

Es sin duda este segundo escenario de debate el que en la práctica acaba creando opinión pública y, por tanto, tendencia, y el que a la postre transmite la idea —repito que creo que equivocada— de que la vida en el mundo agoniza por momentos y la causa única es la acción del hombre nociva para el medio ambiente. Creo que es menester que desde el conjunto de las ciencias y ramas del conocimiento y, por tanto, también desde el Derecho, se contribuya en lo posible a laminar cualquier planteamiento que, como los que acabo de indicar, se apoyan en el postureo y el histrionismo, de modo que, sin negar ni un ápice de la gravedad de la situación, reconduzca el debate a parámetros realistas y basados en la evidencia o, al menos, en la convicción científica.

Señalaba que eran dos los matices o precisiones acerca de la problemática ambiental y sus repercusiones sobre la salud humana a que me quiero referir. El segundo de ellos tiene que ver con lo que a mi juicio puede calificarse como «situación desigual» de la problemática a nivel mundial. No creo que esta idea requiera muchas reflexiones, toda vez que es manifiesto que el deterioro ambiental, la incidencia del cambio climático y sus repercusiones sobre la salud humana no son uniformes en todo el planeta. Por el contrario, y como pasa siempre con todo lo malo o negativo, dichos fenómenos ambientales y sus consecuencias, se ceban especialmente en los países más pobres.

Sería erróneo afirmar que los países ricos —o, si se prefiere la expresión, más desarrollados— se mantienen inmunes o al margen de la problemática ambiental y sanitaria que motiva estas páginas. Pero lo cierto es que, tal vez con la salvedad de aquéllos cuyos Gobiernos se mantienen empeñados en planteamientos más o menos negacionistas y, en consecuencia, en el rechazo a la adopción de medidas paliativas, las realidades entre unas zonas y otras de la Tierra son bien diversas.

Con ello quiero hacer hincapié en la consideración de que quizás no sea del todo adecuado pretender hacer un único diagnóstico general, de alcance o validez planetario. Intuyo que dicho planteamiento aboca indefectiblemente a un diagnóstico poco certero o poco preciso y, por tanto, a cierta distorsión de la realidad objetiva de las cosas. Un planteamiento más territorial de la problemática tal vez debería ir acompañado, a su vez, de una búsqueda de las soluciones igualmente adaptadas a las circunstancias de cada lugar. No desconozco que el medio ambiente y su menoscabo no conocen de fronteras políticas que les pongan freno. Asimismo, y en el terreno de lo jurídico, soy bien consciente de que lo ambiental está presidido por el principio de globalidad, de suerte que las medidas protectoras que se decida implementar en cada caso deben partir de una visión global o mundial del problema. Creo que ello es, en todo caso, compatible con una adaptación de las políticas ambientales y de protección de la salud acomodadas a las diversas circunstancias y necesidades.

Como no podía ser de otro modo, la legislación ambiental a todos los niveles (internacional, de la Unión Europea e interna española) se hace cumplido eco de cómo el deterioro ambiental es fuente de riesgos y de menoscabos reales para la salud humana. Y la legislación, más específica, sobre cambio climático, no es una excepción a dicho planteamiento.

Quizás el ejemplo más reciente de ello lo constituya la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que, entre otras previsiones y alusiones a la salud, en su art. 2.f), dedicado a la enumeración de los principios rectores de la propia Ley, incluye expresamente la «[p]rotección y promoción de la salud pública». Y en su art. 23 regula la «[c]onsideración del cambio climático

en la salud pública», ordenando a las Administraciones públicas el fomento de la mejora del conocimiento sobre los efectos del cambio climático en la salud pública y sobre las iniciativas encaminadas a su prevención, y el diseño e inclusión en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, de los objetivos estratégicos concretos, indicadores asociados y medidas de adaptación, encaminados a reducir o evitar los riesgos en la salud pública asociados al cambio climático, incluidos los riesgos emergentes.

Más allá de las previsiones normativas, de las que la apuntada Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, a que acabo de referirme, no es más que un pequeño ejemplo, lo cierto es que, al menos en el terreno del Derecho, la construcción acerca de la vinculación entre deterioro ambiental, cambio climático y protección de la salud, está en buena medida por hacer. Con el objetivo de contribuir a la dicha construcción, se presenta este monográfico de la Revista Catalana de Derecho Ambiental.

El monográfico está integrado por un total de nueve estudios, dos de ellos susceptibles de ser calificados como «de encuadre o contextualización general», y el resto tributarios o resultado de un enfoque más sectorial.

Por lo que se refiere a los aludidos trabajos de contextualización general, el Dr. José Francisco ALENZA GARCÍA, Catedrático de Derecho administrativo en la Universidad Pública de Navarra, nos brinda un estudio acerca de la protección de la salud en la precitada Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. Y por su parte, la Dra. Manuela MORA RUIZ, profesora titular de Derecho administrativo en la Universidad de Huelva, hace lo propio en relación con las diversas normativas autonómicas sobre cambio climático y transición ecológica aprobadas hasta el momento, y que, como se sabe, se anticiparon a la propia Ley estatal 7/2021, de 20 de mayo.

Por lo que se refiere a los estudios de índole sectorial, el lector encontrará en el monográfico un trabajo debido a la pluma de la Dra. M^a Remedios ZAMORA ROSELLÓ, profesora titular de Derecho administrativo en la Universidad de Málaga, acerca de la movilidad sostenible y de la descarbonización en el sector del transporte como estrategias para la protección de la salud. Desde la Universidad de Oviedo, la Dra. Alejandra BOTO ÁLVAREZ, profesora titular de

Derecho administrativo, contribuye con un estudio sobre las implicaciones, tanto positivas como negativas, de la denominada «economía circular» en orden a la protección de salud.

La vinculación entre deforestación salud y, por ende, la reforestación como medida en pos de la salud humana en el presente escenario de cambio climático, aspecto éste al que me he aludido al inicio de esta Introducción, es objeto de estudio por parte de José Miguel GARCÍA ASENSIO doctor en Derecho y abogado con una amplia y reconocida trayectoria investigadora en derecho forestal, sobre todo en su vertiente ambiental. La Dra. Aitana DE LA VARGA PASTOR, profesora agredada (contratada doctora) de Derecho administrativo en la Universidad Rovira i Virgili, centra su atención en el régimen jurídico de la protección de la salud en la legislación sobre tutela ambiental de los suelos.

El Dr. Luis SARRATO MARTÍNEZ, profesor asociado en la Universidad Pública de Navarra, experto en Derecho sanitario y abogado, dedica un trabajo al régimen jurídico del medicamento en el contexto de cambio climático, centrando su discurso en la gestión del medicamento como residuo y sus implicaciones. El Dr. Javier OLIVAN DEL CACHO, Magistrado de lo contencioso-administrativo y profesor titular de Derecho administrativo, se ocupa detenidamente del examen conjunto del tratamiento del cambio climático y de la protección de la salud en las legislaciones sobre asilo y sobre extranjería. Y, finalmente, la profesora Marta J. MUÑOZ GÓMEZ, personal investigador en formación en la Universidad de Lleida, aborda el estudio del régimen jurídico del comercio alimentario de proximidad, en el que las implicaciones ambientales y de protección de la salud están muy presentes.

El tema general del monográfico permitía la inclusión de muchos otros trabajos sobre las temáticas más diversas. En ese sentido, el lector más avezado en las cuestiones ambientales y sobre derecho sanitario, tal vez eche a faltar estudios sobre la protección de la salud en el Derecho hidráulico, en particular al hilo del reciente Reglamento UE 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de mayo de 2020, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua; o alguna aportación acerca de la posible responsabilidad patrimonial de la Administración por daños a la salud derivados del cambio climático. Ambos

trabajos estaban inicialmente previstos, pero imponderables de sus autores han impedido su inclusión final.

No quiero concluir esta breve introducción al monográfico expresando mi agradecimiento a quienes lo han hecho posible. Por un lado, los autores de los diversos estudios que lo integran. Su generosidad y su entusiasmo para participar en este proyecto desde el primer momento en que les cursé la correspondiente invitación, además con un margen de tiempo para elaborar los originales correspondientes muy reducido, merecen sin duda el mayor de los reconocimientos. Ellos son, en definitiva, los verdaderos artífices del monográfico.

Por otro lado, agradezco a la Revista Catalana de Dret Ambiental la rápida y excelente acogida que dieron al proyecto cuando les fue presentado. En particular, agradezco a su Secretario, el Dr. Víctor Merino, sus permanentes diligencias y buen hacer a lo largo de todo el proceso editorial.

El presente monográfico forma parte del proyecto de investigación PID2019-107212RA-I00, titulado «Salud Pública en Transformación: Desinformación, Alimentación y Cambio Climático (Proyecto SPenT)», financiado por el Ministerio de Innovación y Ciencia, y cuya investigadora principal es la Dra. Laura Salamero Teixidó, profesora contratada doctora de Derecho administrativo en la Universidad de Lleida.