

LA NECESARIA INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y DE LA SALUD PÚBLICA ¿UN LOGRO CONSEGUIDO CON LA LEY GENERAL DE SALUD PÚBLICA?

Federico de Montalvo Jääskeläinen
Profesor propio adjunto, UPComillas (ICADE)

ÍNDICE

1. Introducción
2. De la protección del medio a la protección del sujeto: breve historia de un cambio de paradigma
3. La salud ambiental y su protección en nuestro sistema jurídico
4. El principio de información en el ámbito de la salud ambiental
5. Conclusiones

RESUMEN

La protección del medio ambiente y la lucha contra la contaminación atmosférica no ha atendido de manera principal al impacto que tales políticas pueden tener en la salud de las personas, de manera que la determinación de las mismas hubiera de procurar priorizar aquellas medidas que vayan en beneficio de la salud de las personas en detrimento de otras. Tal perspectiva ha estado muy olvidada hasta tiempos muy recientes, cuando determinados trabajos epidemiológicos sobre el impacto efectivo que la contaminación atmosférica tiene en la salud de las personas han aportado datos concretos que se muestran bastante alarmantes. En nuestro trabajo pretendemos analizar, al amparo del derecho a la salud que consagra el artículo 43 de la Constitución, si la implementación de políticas de lucha contra la contaminación atmosférica tiene que encontrar su principal fundamento y sustento en la salud pública. Además, el debate que nos va a ocupar entendemos que cobra especial relevancia en un contexto como el actual en el que el crecimiento del gasto sanitario en la mayoría de las economías occidentales exige adoptar diversas medidas que hagan sostenible el modelo, y entre éstas pudieran encontrarse las que pretendan proteger la

salud de las personas, no desde la tradicional perspectiva de la asistencia sanitaria (acción curativa y asistencial), sino de la perspectiva de la prevención de las enfermedades.

PALABRAS CLAVE

Medio ambiente, cambio climático, contaminación atmosférica, salud pública, derecho a la salud

ABSTRACT

The environmental protection and the fight against pollution has not addressed the impact that such policies may have on the health of people, so that the determination of these should have tried to prioritize the benefit for health of people over other different goals. This perspective has been largely forgotten until recently, when specific epidemiological studies on the actual impact that air pollution on the health of the people have provided specific data which are quite alarming. In our work we analyze, under the right to health enshrined in Article 43 of the Constitution, if the implementation of policies to combat air pollution has to find its main foundation and basis in public health. Furthermore, the debate is particularly relevant in the current context in which the growth of health spending in most Western economies requires the adoption of sustainable measures to make the model. Between them could be found policies which main target is to protect the health of individuals, not from the traditional perspective of health care (curative and care), but from the perspective of disease prevention.

KEYWORDS

Environment, climate change, air pollution, public health, right to health.

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo pretendemos analizar si nuestro sistema jurídico está suficientemente dotado de los instrumentos legales necesarios para que en la determinación y desarrollo de las políticas públicas de protección del medio ambiente, concretamente, en el ámbito de la lucha contra la contaminación atmosférica, se atienda, como elemento sustancial de dichas políticas, a los riesgos efectivos y no potenciales que tal contaminación tiene sobre la salud pública¹. Concretamente, analizaremos también qué incidencia ha tenido a este respecto la reciente Ley General de Salud Pública.

Con carácter preliminar, y pese a que nuestro estudio es esencialmente jurídico, vamos a tratar de establecer en qué medida la protección del medio ambiente en general, y de la lucha contra la contaminación atmosférica en particular, ha de valorar necesaria y preferentemente el impacto que tales políticas pueden tener en la salud de las personas. Es decir, si la propia lucha contra la contaminación atmosférica ha de conectar necesariamente con las políticas de salud pública y medicina preventiva.

Como vamos a comprobar a lo largo de este trabajo, tal perspectiva ha estado muy olvidada hasta tiempos muy recientes, cuando determinados trabajos epidemiológicos sobre el impacto efectivo que la contaminación atmosférica tiene en la salud de las personas han aportado datos concretos que se muestran bastante alarmantes².

Además, el debate que nos va a ocupar entendemos que cobra especial relevancia en un panorama como el actual en el que el crecimiento del gasto sanitario en la mayoría de las economías occidentales exige adoptar diversas medidas que lo contrarresten y que, en definitiva, lo hagan sostenible. Este crecimiento del gasto es consecuencia, sustancialmente, de varios hechos: el envejecimiento de la población, el avance tecnológico y el incremento constante de la demanda por parte de los ciudadanos. Junto a estos, también se ha apuntado otro más, el cambio climático y su incidencia en la salud de la población³.

1 Vamos a utilizar el término salud pública en el sentido de salud del conjunto de la población o de salud colectiva.

2 BHASKARAN, K. y otros, "The effects of hourly differences in air pollution on the risk of myocardial infarction: case crossover analysis of the MINAP database", *British Medical Journal*, núm. 343, d5531.

3 European Commission, *Joint Report on Health Systems*, Occasional Papers 74, December 2010, p. 13.

Así pues, resulta patente que entre las políticas públicas que pudieran promover un sistema sanitario sostenible parece que han de ocupar un papel protagonista todas aquellas que pretendan proteger la salud de las personas, no desde la tradicional perspectiva de la asistencia sanitaria (acción curativa y asistencial), sino de la perspectiva de la prevención de las enfermedades, porque, en palabras literales del Comité Económico y Social Europeo, "A estas alturas no es necesario ya demostrar la función fundamental que desempeña el medio ambiente, entendido en su sentido más amplio, en la evolución del gasto sanitario"⁴.

Además, como recuerda BRIGGS, "many of these risks and health effects are readily avoidable. Rarely does the solution lie in advanced technologies or even expensive drugs. Instead, the need is for preventive action to reduce the emission of pollutants into the environment in the first place—and that is largely achievable with existing know-how. Indeed, in many cases it has already been implemented in many of the richer countries. Science, therefore, certainly has a role to play in addressing these issues. More research is undoubtedly needed on a range of emerging environmental health issues"⁵.

En definitiva, si la implementación de políticas de lucha contra la contaminación atmosférica viene a encontrar un fundamento en la salud pública, podemos perfectamente anticipar, como vamos a ver, que tal política será la clave de bóveda no sólo de la protección del medio ambiente, sino también de la protección de salud, como derechos subjetivos y principios rectores consagrados en nuestra Constitución de 1978.

Por último, nuestro debate atenderá también al hecho de que nuestro Estado se configura como un Estado descentralizado de manera que las políticas que pudieran conectar protección del medio ambiente con salud habrán de ser necesariamente establecidas y desarrolladas tanto en el ámbito estatal como autonómico, siendo, precisamente, la protección del medio ambiente y de la salud pública dos de los ejemplos más significativos de la dificultad que entrañan las competencias compartidas entre Estado central y las Comunidades Autónomas.

4 *Dictamen sobre asistencia sanitaria*, Comité Económico y Social Europeo, 16 de julio de 2003, SOC/140, p. 5.

5 BRIGGS, D., "Environmental pollution and the global burden of disease", *British Medical Bulletin*, vol. 68, año 2003, p. 22.

2. DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO A LA PROTECCIÓN DEL SUJETO: BREVE HISTORIA DE UN CAMBIO DE PARADIGMA

2.1 Un modelo basado en la protección del medio

La protección del medio ambiente ha estado tradicionalmente fundada en una visión esencialmente ecologista, de manera que el medio había de ser protegido como garantía del propio ecosistema o de las necesidades de las generaciones futuras⁶. El hombre ocupaba una posición principal en dicho ecosistema, pero también se atendía a la necesaria protección de otras especies que integraban el mismo (vegetales, animales, ...). Además, esa loable visión que atendía al propósito de ofrecer a las generaciones futuras un medio que pueda garantizar sus necesidades y aspiraciones, creemos que olvidaba, en ocasiones, las necesidades de las generaciones presentes, sobre todo, en el ámbito de la salud.

De este modo, la salud del ser humano como fundamento de la protección del medio ambiente quedaba siempre relegada. Tampoco se valoraba el impacto efectivo sobre la salud de las agresiones al medio ambiente, sino tan sólo el impacto potencial. Se trata de dos cuestiones diferentes, ya que la primera va más allá al establecer a través de determinados estudios no sólo en qué medida la agresión pudiera afectar a la salud, sino de qué modo está afectando. La segunda (impacto potencial) ofrecerá necesariamente menos evidencia y, al no incorporar trabajo de campo sobre pacientes y clínica asistencial, contendrá mayores sesgos.

Como denuncian los expertos, la experiencia de los últimos años en nuestro país parece indicar que los dispositivos de gestión de la salud ambiental en España no son los más adecuados para afrontar con criterio los problemas existentes. Muchas de las funciones de la salud pública relacionadas con el medio ambiente han sido asumidas por los nuevos departamentos de medio ambiente sin que este hecho haya

6 Recuérdese que el concepto de desarrollo sostenible que se recoge en el denominado Informe Brundtland de 1987, "Nuestro Futuro Común" aparece descrito de la siguiente manera: "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". Obviamente, desarrollo sostenible y protección del medio ambiente no son conceptos idénticos, ya que aquél comprende un número mayor de actuaciones que éste. Sin embargo, también es cierto que entre ambos conceptos existe una conexión directa de manera que la protección del medio ambiente constituye una de los principios en los que ha de fundamentarse la sostenibilidad.

venido acompañado de una redefinición del papel de la salud pública en el control y vigilancia de los riesgos ambientales sobre la salud⁷. Además, todavía planea entre los gestores sanitarios la duda y la dificultad de integrar la salud ambiental en los programas de salud pública⁸.

Un elemento importante en el origen de las limitaciones de las políticas en sanidad ambiental es la falta de sistemas de información de calidad utilizables desde la salud pública, lo que impide realmente valorar el estado de la sanidad ambiental en nuestro país; además, la falta de perspectiva sanitaria es preocupante. Así, con frecuencia se vigila el riesgo pero no los daños a la salud; los sistemas de información sobre los riesgos no se analizan conjuntamente con los sanitarios; se confunden los patrones normativos de calidad del aire o de las aguas de consumo con la protección de la salud, todo ello dificultando el avance de la regulación jurídica, el avance de los programas de prevención e incluso el avance en la protección de la salud⁹.

Así, los estudios realizados en distintas ciudades han encontrado que, aún por debajo de los niveles de calidad del aire considerados como seguros, los incrementos de los niveles de la contaminación atmosférica se asocian con efectos nocivos sobre la salud. Y añaden que lo que más preocupa son aquellos riesgos de agentes para los que no existe una evaluación satisfactoria, de manera que importantes sectores de la población se encuentran expuestos a contaminantes atmosféricos con posibles repercusiones negativas sobre su salud. Para responder a estos riesgos sería necesaria la evaluación de los mismos por médicos clínicos, toxicólogos y epidemiólogos, el clínico evaluando la salud de los individuos expuestos, el toxicólogo definiendo el daño causado por el contaminante, y el epidemiólogo estudiando

7 BALLESTER DÍEZ, F., "El medio ambiente saludable: evaluación de los objetivos 18 a 25", en VVAA, *La salud pública ante los desafíos de un nuevo siglo, Informe SESPAS 1999*, Escuela Andaluza de Salud, Granada 2000, p. 3. Puede accederse a dicho informe a través de la página web de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria, en www.sespas.es.

8 ORDÓÑEZ IRIARTE, J.M. y AVELLO DE MIGUEL, A., "Mejorar la gestión de la salud ambiental", en VVAA, *La salud pública ante los desafíos de un nuevo siglo, Informe SESPAS 1999*, Escuela Andaluza de Salud, Granada 2000, p. 2.

9 DAPONTE COLINA, A., LÓPEZ DEL AMO, P. y SUNYER DEU, J., "Desarrollar e implantar políticas sobre medio ambiente y salud", en VVAA, *La salud pública ante los desafíos de un nuevo siglo, Informe SESPAS 1999*, Escuela Andaluza de Salud, Granada 2000, p. 3.

los efectos en los grupos expuestos¹⁰.

La epidemiología ambiental ha distinguido dos ámbitos diferentes de actuación: la identificación de los efectos sobre la salud potencialmente relacionados con el ambiente, por un lado, y la identificación y cuantificación de asociaciones causales entre exposiciones ambientales y problemas de salud. La primera sí ha que ha sido objeto de abordaje desde el prisma de la protección del medio ambiente desde hace, no muchas, pero sí algunas décadas, mientras que la segunda ofrece un nuevo panorama de estudio y de orientación de la protección del medio ambiente.

Por otro lado, y en el plano estrictamente jurídico, los propios términos en los que aparece consagrado el derecho al medio ambiente en nuestra Constitución de 1978 muestran cuál era el fundamento de las políticas medioambientales que habían garantizar tal derecho. Su artículo 45 proclama en su apartado primero que *“Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”*, añadiendo, a continuación, en el apartado siguiente, 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”*.

La salud pública y la salud de las personas como objetivo y, más aún, propio fundamento de la protección del medio ambiente no aparecen directamente en dicha norma, aunque pudieran deducirse de la mención que se recoge a la calidad de la vida que ha de conectarse necesariamente con la enfermedad y mortalidad.

Ocurre lo mismo con el derecho a la salud que se consagra en el artículo 43 de la Constitución que, tras proclamar el derecho a la protección de la salud, dispone que *“compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios”*, debiendo, además, fomentar *“la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio”*.

Esta falta de conexión entre la protección del medio ambiente y salud pública, en cierto modo, pudo

venir motivado no sólo por la falta de desarrollo de la epidemiología y de la medicina preventiva hasta épocas muy recientes, de manera que se pudiera contar con datos más o menos exactos sobre el impacto del medio ambiente en la salud de las personas, sino, también, por circunstancias ajenas a lo científico y que caen de lleno en lo ideológico.

En primer lugar, las primeras políticas del medio ambiente quedan muy vinculadas a determinados movimientos progresistas en los años sesenta y setenta. Para dichos movimientos el impacto del medio ambiente en la salud se establece a partir de determinadas hipótesis o a partir de determinados hechos concretos. De este modo, quien no vendrá a compartir dichas ideologías progresistas habrá de colocarse, en muchas ocasiones, en el lado contrario, no admitiendo que dichos daños hipotéticos en la salud puedan ser ciertos o tan importantes. Un ejemplo paradigmático de ello, lo encontramos en relación a la disputa sobre la seguridad de la energía nuclear que aún perdura en nuestros días. Se trata de un debate que, más allá de determinados sucesos históricos, muestra siempre una vertiente excesivamente ideológica.

Cierto es, por otro lado, que por mucho que haya avanzado la epidemiología, no se trata de una ciencia exacta, pese a que venga basada en el método científico. Si hay algo en lo que la ciencia coincide es en que en la medicina y más concretamente en el estudio de la salud de las personas es fácil encontrar excepciones que no permiten establecer una previsión o evidencia absolutamente fiable. Ejemplo de ello es la conocida frase de que *“no existen enfermedades sino enfermos”*, la cual refleja con meridiana claridad que la evidencia científica no tiene por qué cumplirse en todos los casos, por muy idénticos que estos sean.

En segundo lugar, la reconstrucción de Europa tras la tragedia de la Segunda Guerra Mundial exigió el desarrollo de modelos de crecimiento económico en los que la protección del medio ambiente constituía un obstáculo al desarrollismo. Ello provocó que se asentara la idea de que los daños al medio ambiente tenían escasa o ninguna incidencia en la salud de las personas. A este respecto, por ejemplo, el criterio asentado en la Ciencia era que la contaminación provocada por los vehículos de motor no afectaba notablemente a la salud de los ciudadanos, como ya hemos comentado en la introducción.

Sin embargo, desde hace unos años se ha iniciado un cambio de criterio, de manera que ya comienza a

10 BALLESTER DÍEZ, F., TENÍAS, J.M. y PÉREZ-HOYOS, S., “Efectos de la contaminación atmosférica sobre la salud: una introducción”, *Revista Española de Salud Pública*, núm. 2, vol. 73, marzo-abril 1999, p. 110.

valorarse dentro de las diferentes políticas públicas de protección del medio ambiente el elemento de la salud.

2.2 Precedente histórico del cambio: la Gran Niebla de Londres

El primer antecedente histórico de este cambio de paradigma fue la *Gran Niebla* de Londres de diciembre de 1952 que cubrió densamente la ciudad durante cuatro días seguidos, produciendo un brusco aumento en la mortalidad. El fenómeno fue debido a la coincidencia en el tiempo de una intensa niebla que se vio acentuada por la contaminación industrial y la derivada del carbón empleado para calentar las viviendas. El número de muertes en exceso atribuidas a este episodio fue de entre 3.500 y 4.000, aunque estudios posteriores consideran que el número de muertes fue superior al que fue oficialmente comunicado y así establece una mortalidad que alcanzó 12.000 personas, teniendo en cuenta varios fallecimientos producidos meses después del suceso y que tuvieron también su causa directa en tal hecho¹¹. Se produjeron picos de mortalidad que coincidieron con el mayor incremento de los elementos contaminantes que alcanzaron la cifra de 900 personas por día.

Esta tragedia permitió comprobar cómo la lucha por la protección del medio ambiente tenía una incidencia directa en la mejora de la salud de la población y en el descenso de la mortalidad. Sin embargo, pese a ello y a que se tomó ya conciencia de que la contaminación de la ciudades podía afectar muy negativamente a la salud de las personas y a su esperanza de vida, el verdadero cambio no tuvo lugar hasta varios años después. La comunidad científica siguió considerando que, salvo en situaciones muy concretas, con los niveles de contaminación que se registran en la mayoría de las ciudades de los países más desarrollados, la contaminación atmosférica no representaba un peligro importante para la salud.

La situación cambia con la publicación de diferentes estudios y trabajos que establecen que la inhalación de contaminantes, especialmente partículas finas en suspensión, representa un incremento de riesgo de defunción prematura. Tales estudios han provocado que, incluso, se haya llegado a concluir que el cambio climático es la mayor amenaza para la salud del siglo XXI¹².

11 BELL, M.L. y DAVIES, D.L., "Reassessment of the Lethal London Fog of 1952: ...", *cit.*, pp. 389 a 394.

12 COSTELLO, A. y otros, "Managing the health effects

2.3 La nueva posición de la Organización Mundial de la Salud

Dentro de esta nueva posición frente a la contaminación, podemos destacar la que viene manteniendo ya la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS). Esta Organización ha publicado en los últimos años diferentes estudios e informes que abordan los problemas que para la salud tiene el cambio climático y, más concretamente, la contaminación del aire. Así, en un estudio de 2006, bajo el título *Ambientes saludables y prevención de enfermedades. Hacia una estimación de la carga de morbilidad atribuible al medio ambiente*, se confirma que alrededor de la cuarta parte de la carga mundial de morbilidad (años de vida sana perdida) y, concretamente, más de un tercio de la carga de morbilidad infantil son consecuencia de factores ambientales modificables. Además, la carga de morbilidad causada por factores ambientales es mucho más elevada en el mundo en desarrollo que en los países desarrollados, a excepción del caso de determinadas enfermedades no transmisibles como las enfermedades cardiovasculares y el cáncer, cuya carga de morbilidad per cápita es superior en los países desarrollados¹³. El 24% de la carga de morbilidad mundial y el 23% de todos los fallecimientos pueden atribuirse a factores ambientales¹⁴. Y entre las enfermedades con mayor carga absoluta atribuible a factores ambientales modificables figuran las infecciones de las vías respiratorias inferiores, pudiéndose atribuir en los países desarrollados un veinte por ciento de estas infecciones a causas ambientales.

Por último, el estudio destaca los efectos que la contaminación tiene especialmente en las poblaciones infantiles. En todo el mundo, el número de años de vida sana perdidos por habitante debido a factores de riesgo ambientales era aproximadamente cinco veces mayor entre los niños de 0 a 5 años que en la población en general.

of climate change", *The Lancet*, vol. 373, mayo 2009, pp. 1693. Puede encontrarse un resumen en español de este trabajo en *Impacto. Boletín clínico, sanitario y social al servicio del Sistema Nacional de Salud*, vol. 2, núm. 6, año 2009, al que puede accederse a través de la página web del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en www.msc.es.

13 PRÜSS-ÜSTÜN, A. y CORVALÁN, C., *Ambientes saludables y prevención de enfermedades. Hacia una estimación de la carga de morbilidad atribuible al medio ambiente (resumen del informe en español)*, Organización Mundial de la Salud, 2006, p. 2.

14 *Ibidem*, p. 5.

El citado estudio considera que un mejor conocimiento de la repercusión en la morbilidad asociada a diversos factores ambientales puede ayudar a orientar a los poderes públicos en el establecimiento de medidas de salud preventivas que no sólo reduzcan la morbilidad, sino también los costos para el sistema sanitario. Muchas intervenciones de salud ambiental son económicamente competitivas con las intervenciones curativas más convencionales del sector sanitario. Para ello, deben fortalecerse, entre otras, las alianzas entre políticas de protección del medio ambiente y protección de la salud pública.

Otro estudio de la misma OMS publicado más recientemente, año 2010, señala que la contaminación atmosférica de las ciudades europeas causa un importante número de problemas de salud, reduciendo la esperanza de vida de sus ciudadanos año a año. Además, apunta que pese a que en los años noventa se produjo una importante reducción de la contaminación atmosférica, en la primera década del siglo XXI los progresos en este ámbito han sido mínimos. Y así, el 92% de la población urbana de Europa en cuyas ciudades existen datos de calidad del aire, vive bajo una calidad del aire que excede las recomendaciones de la OMS¹⁵. Como datos concretos de tales efectos de la contaminación del aire con partículas finas, la OMS afirma que provoca un acortamiento de nueve meses de la esperanza de vida en Europa. Y dentro de las poblaciones más afectadas por la contaminación atmosférica destacan los menores de edad, con un relevante impacto en la mortalidad infantil por enfermedades pulmonares derivadas de partículas finas en suspensión (*particulate matter*). Además, la elevada concentración de partículas en suspensión se asocia con 500.000 defunciones prematuras anuales en Europa.

La OMS está desarrollando igualmente el proyecto denominado *Evidence on health aspects of air pollution to review EU policies* (REVIHAAP Project) con el que se pretende dar asesoramiento basado en la evidencia científica a la Comisión Europea sobre aspectos de la contaminación del aire que afecten a la salud de las personas. Dicho proyecto va a llegar a cabo una revisión de la literatura científica sobre los efectos que sobre la salud producen los gases contaminantes regulados en las Directivas 2008/50/CE y 2004/107/CE¹⁶.

Por último, la OMS también ha promovido el concepto de *Ciudad Saludable*, lo que exige la coordinación de los programas de promoción de la salud pública y de política de la salud ambiental. Al amparo del mismo se han creado las redes nacionales y regionales de ciudades saludables. En España, concretamente, la Red Española de Ciudades Saludables tiene asociadas a más de cien ciudades que comprenden un total de quince millones de personas.

2.4 El cambio en la Unión Europea

Como precedente de las políticas europeas de protección del medioambiente desde la perspectiva de la salud puede destacarse la Carta Europea de Salud y Medio Ambiente, aprobada en Frankfurt en 1989. Dicha Carta establece los principios esenciales de la relación entre los factores ambientales (físicos, químicos, biológicos y psicosociales) que determinan la salud humana. En la misma reunión de Frankfurt se acordó la creación del Centro Europeo de Salud y Medio Ambiente como órgano responsable de liderar las políticas de salud ambiental en Europa.

Posteriormente, en 1994 se celebró la 2.^a Conferencia de Helsinki que aprobó el Plan Europeo de Acción en Salud y Medio Ambiente y la creación del Comité Europeo de Salud y Medio Ambiente (EEHC, en inglés) responsable de velar por el cumplimiento del Plan.

También puede destacarse lo dispuesto en el Tratado de Ámsterdam en sus artículos 152 y 174, en virtud de los cuales, se promueve la instauración de una acción comunitaria en el ámbito del medio ambiente y la salud, y lo que se establece en el artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “*Toda persona tiene derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria conforme a las condiciones establecidas en las disposiciones nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana*”.

Sin embargo, la verdadera interacción entre medio ambiente y salud se ha producido en Europa con la Estrategia europea sobre medio ambiente y salud, de la Comisión Europea, de 11 de junio de 2003. La estrategia tiene como objeto crear un marco que ayu-

¹⁵ *Health and environment in Europe: progress assessment*, Organización Mundial de la Salud, 2010, p. ii.

¹⁶ Puede accederse a dicho proyecto a través de la página web de la Oficina Regional para Europa de la OMS, en <http://>

www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/environment-and-health/air-quality/activities/evidence-on-health-aspects-of-air-pollution-to-review-eu-policies-the-revihaap-project.

de a comprender mejor las relaciones de causa-efecto entre el medio ambiente y la salud, y a disponer de la información necesaria para desarrollar una política comunitaria integrada. Porque, como reconoce la Estrategia, *“las medidas políticas no están lo suficientemente integradas (p. ej.: los datos de vigilancia atmosférica no están relacionados con los datos de vigilancia de las aguas, ni con los datos de vigilancia del suelo, etc... ni con los datos de seguimiento de la salud) y, por lo tanto, no siempre abordan eficazmente la interacción entre el “medio ambiente y la salud”. Para lograr esta integración es esencial desarrollar tanto la legislación medioambiental como las medidas de protección de la salud humana”*¹⁷. El valor añadido que aporta es *“el desarrollo de un sistema comunitario que integre toda la información sobre el estado del medio ambiente, el ecosistema y la salud humana”*.

Para la Comisión Europea, pese a que ya era posible establecer desde hace tiempo un vínculo entre algunos factores medioambientales concretos y determinados efectos sobre la salud, no ha existido tradicionalmente una visión de conjunto que mostrara el impacto de una exposición compleja y empírica sobre la salud. De este modo, se pretende alcanzar un mayor conocimiento de la incidencia en la UE de los factores medioambientales sobre la salud humana, con el fin de determinar cuál es la carga de enfermedades de la que son responsables aquéllos y cuál puede ser la respuesta.

Los objetivos últimos de la estrategia propuesta son: a) reducir la carga de enfermedades causadas por factores medioambientales en la UE; b) identificar y prevenir las nuevas amenazas a la salud derivadas de factores medioambientales; y c) facilitar la instauración de políticas de este ámbito en la UE.

Además, la Estrategia se fundamenta en el principio de integración, de manera que se obtenga a través del mismo un enfoque integrado de los efectos del medio ambiente sobre la salud de la personas. Dicho enfoque supone, fundamentalmente, integrar información, investigación e intervención. Dicha integración se efectuará de manera progresiva, de modo que se empezará por algunos ámbitos para extenderse, posteriormente, a otros diferentes.

El primer enfoque integrado por el que opta la Estrategia es el de la infancia. Así, la Comisión Eu-

ropea puso en marcha el proyecto SCALE (Science, Children, Awareness, Legal Instrument, Evaluation). Tal proyecto, como su nombre indica, está centrado en la infancia, ya que, como dispone, literalmente, la Estrategia, *“invertir en su salud es la clave para garantizar el desarrollo tanto humano como económico”*, y ello, porque *“Los niños son especialmente vulnerables a los peligros medioambientales y no pueden ser considerados como “pequeños adultos”, porque su fisiología, metabolismo, dieta y comportamiento son diferentes”*. Además, tal vulnerabilidad es única, en atención a que los niños deben recorrer un cierto número de fases de desarrollo y aprendizaje, fase fetal, primera infancia, edad escolar y pubertad, y en cada una de ellas, la vulnerabilidad es diferente y se expone a distintos agentes. Un adolescente será más vulnerable a los ataques contra el sistema reproductivo, mientras que un bebé lo es más al polvo por encontrarse nivel del suelo. También, hay que tener en cuenta, según manifiesta la Estrategia, que los niños tienen potencialmente una exposición más prolongada a los productos tóxicos y constituyen, debido a la duración de su esperanza de vida, el colectivo de población que sufrirá más exposiciones durante un período más largo.

Desde el punto de vista normativo, debemos destacar la Directiva 2008/50/EC, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, la cual conecta la protección del medio ambiente en lo que se refiere a la calidad del aire con la promoción de la salud pública. Dicha Directiva tiene como objetivo combatir las emisiones de contaminantes en la fuente y determinar y aplicar medidas de reducción de emisiones más eficaces a nivel local, nacional y comunitario, todo ello, sobre la base de los riesgos para la salud de tales emisiones. Para la Directiva la protección de la salud humana exige evitar, prevenir o reducir las emisiones de contaminantes de la atmósfera nocivos, y fijar objetivos oportunos aplicables al aire ambiente, teniendo en cuenta las normas, las directrices y los programas correspondientes de la Organización Mundial de la Salud.

La Directiva considera que dado que está demostrado que las partículas finas (PM_{2,5}) tienen importantes repercusiones negativas para la salud humana y que, no habiéndose fijado un umbral por debajo del cual las PM_{2,5} resulten inofensivas, debe procurarse una reducción general de concentraciones en el medio urbano partiendo de unos valores límite¹⁸. Tales

¹⁷ *Estrategia Europea de medio ambiente y salud*, Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2003), p. 4.

¹⁸ La propia Directiva define en su artículo 2.5 el concepto

valores límite que pudieran resultar nocivos para la salud humana han de ser establecidos de acuerdo con criterios objetivos y comunes de evaluación.

Además, la Directiva considera que es muy importante que tales valores límite sean controlados mediante la implantación en las zonas de mayor concentración de mecanismos de medición de niveles de concentración. Para ello, los Estados miembros deberán designar previamente zonas y aglomeraciones en todo su territorio, en las que deberán llevarse a cabo actividades de evaluación y gestión de la calidad del aire (art. 4) y, concretamente, para el caso de que no puedan reducirse los niveles en determinados plazos de tiempo, establecer un plan específico de calidad del aire para dichas zonas (art. 22).

Por último, la Directiva destaca la relevancia que en este ámbito tiene el desarrollo de sistemas de información a los ciudadanos sobre los niveles de concentraciones y de sus efectos sobre la salud (art. 26).

2.5 España: el estudio EMECAS y otras evidencias

Puede afirmarse que el Estudio multicéntrico en España de los efectos a corto plazo de la contaminación atmosférica sobre la salud (conocido por el acrónimo de Estudio EMECAS) supuso el inicio de una nueva cultura en el abordaje de la lucha por la protección del medio ambiente desde la perspectiva de su impacto en la salud¹⁹. Dicho Estudio se llevó a cabo mediante la evaluación de la asociación de la contaminación atmosférica con indicadores de morbilidad y mortalidad en la población urbana española en dieciséis ciudades españolas (Barcelona, Bilbao, Cartagena, Castellón, Gijón, Granada, Huelva, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Oviedo, Pamplona, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Valencia, Vigo, Vitoria y Zaragoza)²⁰, es decir, una población cercana a los diez millones de personas.

de "valor límite" en los siguientes términos: "nivel fijado con arreglo a conocimientos científicos con el fin de evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente, que debe alcanzarse en un periodo determinado y no superarse una vez alcanzado".

19 Sobre dicho Estudio, vid., fundamentalmente, VVAA, "El Proyecto EMECAS: Protocolo Estudio multicéntrico en España de los efectos a corto plazo de la contaminación atmosférica sobre la salud", *Revista Española de Salud Pública*, núm. 2, vol. 79, marzo-abril 2005, pp. 229 a 242.

20 Existe un Estudio previo, el Estudio EMECAM, en el que se incluyeron trece ciudades y en el que no se habían estudiado algunas cuestiones que sí se valoraron después en el Estudio EMECAS.

Los objetivos específicos del proyecto fueron: a) Caracterizar la situación sanitaria española respecto de la contaminación atmosférica urbana; b) Valorar el impacto agudo de la contaminación atmosférica en la salud de la población urbana de España; c) Aplicar determinada metodología de análisis, meta-análisis y análisis combinado; y d) Examinar la oportunidad de establecer un sistema de vigilancia epidemiológica de la contaminación atmosférica en España.

Según los resultados del estudio, los niveles de contaminantes estudiados son moderados para algunos contaminantes, aunque en otros, especialmente NO₂ y partículas, podrían representar un problema para el cumplimiento de la normativa vigente. Además, el Estudio permitió establecer una relación directa entre mayores niveles de polución atmosférica y mayor número de ingresos hospitalarios por enfermedades cardiovasculares y, más específicamente, enfermedades del corazón²¹.

3. LA SALUD AMBIENTAL Y SU PROTECCIÓN EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO

3.1 La salud pública como bien jurídico constitucionalmente protegido

El derecho a la protección de la salud que proclama nuestra Constitución en su artículo 43.1 ha venido tradicionalmente sustentado en la lucha por la curación de las enfermedades (aspecto asistencial de la salud) en un ámbito más individual que colectivo. Sin embargo, desde hace ya tiempo junto a tal objetivo se han abierto paso las políticas de salud pública, en virtud de las cuales, el objetivo no es curar, sino, más aún, prevenir la enfermedad, todo ello, sobre la base del principio de atención integral a la salud. Tal idea ya aparece recogida en la propia Constitución, la cual señala en su artículo 43.2 que compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas²². Podría decirse, de este modo, que el contenido del derecho a la protec-

21 VVAA, "Air pollution and cardiovascular admissions association in Spain: results within the EMECAS project", *Journal of Epidemiol Community Health*, vol. 60, año 2006, pp. 328 a 336.

22 Recuérdese que en el Anteproyecto de Constitución no se hacía mención a la salud pública, sino tan sólo a la sanidad y la higiene. Será como consecuencia de una enmienda presentada en el Senado por Sánchez Castiñeiras cuando se introduce el concepto más moderno de salud pública que se toma del concepto norteamericano (*public health*).

ción de la salud tiene una doble vertiente: de una parte, abarca el ámbito de la denominada salud pública, contemplando todas las medidas que un estado debe desarrollar para preservar la salud de su ciudadanía; de otra, comprende las acciones a adoptar para garantizar la asistencia sanitaria que cada ciudadano pueda llegar a precisar.

Igualmente, la norma encargada de regular las acciones que permiten hacer efectivo el derecho consagrado en el artículo 43 y que constituye el denominado Sistema Nacional de Salud, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, consagra en su artículo 3.1, como principio general del sistema, la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades. Tal previsión se completa con lo dispuesto por la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, cuyo artículo 11 recoge las prestaciones de salud pública y, entre ellas, la información y vigilancia epidemiológica; la protección de la salud; la promoción de la salud; la prevención de las enfermedades; o la vigilancia y control de los posibles riesgos para la salud derivados de la importación, exportación o tránsito de mercancías y del tráfico internacional de viajeros, por parte de la Administración sanitaria competente.

Finalmente, en fechas recientes se ha aprobado por el Parlamento la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que viene a completar el marco regulatorio de las políticas de salud pública. En la Exposición de Motivos se manifiesta, por lo que a nuestro debate interesa, que si bien *“Los servicios sanitarios resultan imprescindibles para dar respuesta a los problemas de salud de la colectividad ... no es el dispositivo asistencial el principal condicionante de nuestro nivel de salud”*, ya que *“la salud se gana y se pierde en otros terrenos: antes del nacimiento pueden producirse exposiciones a distintos factores que de forma indeleble determinen la salud futura, y desde el nacimiento hasta la muerte se van acumulando experiencias vitales positivas o negativas que perfilan la salud. El entorno familiar, la educación, los bienes materiales, las desigualdades sociales y económicas, el acceso al trabajo y su calidad, el diseño y los servicios de las ciudades y barrios, la calidad del aire que se respira, del agua que se bebe, de los alimentos que se comen, los animales con los que convivimos, el ejercicio físico que se realiza, el entorno social y medioambiental de las personas, todo ello determina la salud”*.

Así pues, la Ley establece una conexión directa entre salud y medio ambiente, y, concretamente,

entre salud y contaminación atmosférica. Sin embargo, la propia Ley reconoce que dicha conexión no ha sido habitual en nuestro sistema jurídico, y por ello, en la misma Exposición de Motivos dispone que *“El derecho a la protección de la salud reconocido en la Constitución se interpretó usualmente como derecho a recibir cuidados sanitarios frente a la enfermedad ... sin embargo, los esfuerzos que el conjunto de la sociedad debe hacer para asegurar un buen estado de salud mediante la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud no se han desarrollado de igual manera”*.

Tal conexión exige, como ya hemos visto que se ha destacado en el ámbito de la Unión Europea, la promoción del principio de integración de políticas públicas: *“Son imprescindibles instrumentos que, más allá de las acciones iniciadas desde el ámbito sanitario, aseguren que la salud se considera como uno de los resultados esperados de las diversas políticas e intervenciones en todos los niveles de gobierno. La salud de la población está determinada por las políticas e intervenciones en otros ámbitos, por tanto, se hace necesario que desde las Administraciones Públicas se asegure el marco normativo que maximice el nivel de salud sin detrimento de otros bienes sociales que contribuyen al bienestar de la sociedad”*. El principio de integración se proclama en el artículo 3 de la Ley como uno de los principios generales de nuestro modelo de salud pública: *“b) Principio de salud en todas las políticas. Las actuaciones de salud pública tendrán en cuenta las políticas de carácter no sanitario que influyen en la salud de la población, promoviendo las que favorezcan los entornos saludables y disuadiendo, en su caso, de aquellas que supongan riesgos para la salud”*.

Por otro lado, la Ley considera también que la necesaria conexión entre salud y medio ambiente habrá de incidir indiscutiblemente en la sostenibilidad del sistema sanitario. Así, señala que *“Los poderes públicos han de asegurar y mejorar la salud de la población, la actual y la futura, entendiendo la inversión en salud como una contribución decisiva al bienestar social, tanto por el efecto neto de la ganancia en salud como por la contribución a la sostenibilidad de los servicios sanitarios y sociales, sin olvidar la contribución a la sostenibilidad general por el aumento de la productividad asociada a la salud y por el efecto positivo que las políticas de cuidado del medio tienen en el entorno y en la salud humana”*.

También, el ordenamiento jurídico comunitario ha consagrado tales políticas de salud pública. A este

respecto, puede verse el artículo 168 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que dispone que “*al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana*”, añadiendo, a continuación, que “*la acción de la Unión, que complementará las políticas nacionales, se encaminará a mejorar la salud pública, prevenir las enfermedades humanas y evitar las fuentes de peligro para la salud física y psíquica*”. Igualmente, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone en su artículo 35 que “*Toda persona tiene derecho a la prevención sanitaria*”.

Este objetivo público de promoción de las políticas de prevención ha cobrado, además, mayor trascendencia y actualidad a medida que nuestros sistemas sanitarios empiezan a presentar problemas de financiación por el incremento incesante de la demanda y la evolución de la tecnología sanitaria.

Así pues, las políticas de Salud Pública, en su modalidad de políticas de prevención de la enfermedad, constituyen uno de los principales retos y logros de la medicina en este nuevo siglo y como tales han sido consagrados por nuestra Constitución y por las normas encargadas del desarrollo del derecho constitucional a la protección de la salud proclamado en el artículo 43. De este modo, podemos igualmente afirmar que la salud pública y la prevención de las enfermedades constituyen un fin constitucionalmente legítimo.

3.2 Un nuevo concepto: salud ambiental

La reciente y necesaria conexión entre políticas de protección del medio ambiente y salud pública ha permitido acuñar un nuevo concepto, el de salud ambiental. La Organización Mundial de la Salud la define como el “*Área de la salud pública que identifica, caracteriza, vigila, controla y evalúa los efectos sobre la salud humana, de los distintos factores de riesgo ambiental*”, incluyéndose “*tanto los efectos patológicos directos de las sustancias químicas, la radiación y algunos agentes biológicos, como los efectos (con frecuencia indirectos) en la salud y el bienestar derivados del medio físico, psicológico, social y estético en general, comprendida la vivienda, el desarrollo urbano, el uso del terreno y el transporte*”. Ha sido también definida como “*el estudio de los factores y condiciones del medio ambiente que favorecen la ausencia de enfermedad y el aumento de*

bienestar para el hombre”²³.

La conexión entre protección de la salud y lucha contra el cambio climático en general y la contaminación atmosférica en particular ha provocado que desde varios foros médicos se haya ya propuesto que dicho fenómeno, sus efectos en la salud y el papel que les corresponde ya a la profesión médica que va más allá de la mera labor asistencial, cobrando un nuevo sentido la labor de educación a la población, forme parte de los planes de estudios de Medicina²⁴. Para la OMS el papel de los profesionales de la salud es importante como catalizadores para defender que la salud debe ser uno de los motores para establecer las políticas que lleven a mitigar las emisiones, así como para velar por el establecimiento de sistemas de información apropiados para evaluar los riesgos en la salud y las diferencias en la vulnerabilidad, predecir los efectos y estimar los costes, promoviendo programas específicos para los países en desarrollo a partir de la cooperación global²⁵.

Así, puede afirmarse que al amparo de dicho concepto se ha pasado de una de una política de medio ambiente basada en la protección del medio a una política basada en la protección de la salud humana, y ello, como vamos a ver a continuación exige, principalmente, un marco normativo adecuado que promueva la coordinación y cooperación entre las políticas públicas de protección del medio ambiente y de la salud pública ¿Existe dicho marco adecuado en nuestro sistema jurídico?

No hace falta insistir en que nuestro sistema jurídico está dotado desde hace tiempo de instrumentos legales que permiten desarrollar una política de protección del medio ambiente. Sin embargo, ¿atienden dichas normas a la coordinación o, más aún, integración de dichas políticas con la protección de la salud pública?

Si acudimos a las normas que regulan la protección del medio ambiente podemos comprobar cómo la salud queda prácticamente olvidada como criterio de desarrollo de políticas de protección. Obviamente-

²³ VVAA, *Medicina preventiva y salud pública*, op. cit., p. 311.

²⁴ DAS, A., “Climate change: A global health emergency”, *Student British Medical Journal*, vol. 17, año 2009, b2484.

²⁵ McMICHAEL, A.J, NEIRA, M. Y HEYMANN, D.L., “World Health Assembly 2008: climate change and health”, *Lancet*, vol. 371, año 2008, pp. 1895 y 1896. Vid. también, SUNYER, J., “Promoción de la salud frente al cambio climático”, *Gaceta Sanitaria*, núm. 24 (2), año 2010, p. 102.

te, muchas de las políticas de protección del medio ambiente que recogen dichas normas supondrán necesariamente una mejor protección de la salud de las personas. Sin embargo, esto último constituirá un objetivo indirecto o, al menos, un objetivo que no aparece suficientemente explicitado en la norma.

Así, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, si bien menciona la salud humana en su propia Exposición de Motivos y recoge a lo largo de su articulado diferentes referencias a la misma, no establece una política de protección del medio ambiente en materia de contaminación atmosférica que quede integrada con las políticas de protección de la salud pública. En todo caso, la previsión que recoge su artículo 16, relativo a los planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica, en su apartado final, y en virtud de la cual se señala que *“los citados planes y programas incorporarán las evidencias epidemiológicas y la perspectiva de protección de salud pública en las decisiones que afectan a la calidad del aire”*, supone al menos cierta integración de ambas políticas. Lo mismo puede decirse de la previsión contenida en el artículo 22 de la misma Ley cuando señala que *“La Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, fomentarán e incentivarán, en su caso, la investigación, el desarrollo y la innovación para prevenir y reducir la contaminación atmosférica y sus efectos en las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza, prestando particular atención a promover: ... La colaboración multidisciplinar en la investigación de los aspectos relativos a la interacción entre la calidad del aire y la salud de la población”*.

Tómese en cuenta, en todo caso, que la integración de la protección del medio ambiente y la salud pública aparece siempre, en dicha Ley, en último lugar de sus disposiciones, lo que, más allá, de la mera anécdota, constituye una muestra de la importancia efectiva que la protección de la salud tiene en dicho ámbito de regulación.

Así pues, no podemos afirmar que la regulación sobre protección del medio ambiente y, más concretamente, sobre contaminación atmosférica desatienda la incidencia que ésta tiene en la salud de las personas. Sin embargo, lo que parece indiscutible es que tales normas no promueven una integración de tales políticas con las de protección de la salud pública o, más específicamente, que la protección del

medio ambiente venga en gran medida determinada por la evidencia científica que puede ofrecer la epidemiología y el estudio de los daños, no potenciales, sino efectivos del medio ambiente en la salud de las personas.

En todo caso, este vacío ha sido en parte cubierto por la ya citada Ley General de Salud Pública, la cual sí recoge ya menciones concretas al factor medioambiental como elemento que reviste sustancial importancia en la salud. La Ley define la salud pública en su artículo 1, párrafo segundo, como *“el conjunto de actividades organizadas por las Administraciones Públicas, con la participación de la sociedad, para prevenir la enfermedad así como para proteger, promover y recuperar la salud de las personas, tanto en el ámbito individual como en el colectivo y mediante acciones sanitarias, sectoriales y transversales”*. Y es, precisamente, dicha transversalidad la que parece mostrarse esencial en el campo que nos ocupa.

Y ya será, concretamente, el artículo 30 el que regule la sanidad ambiental y, así, dispone que ésta tiene como funciones la identificación, la evaluación, la gestión y la comunicación de los riesgos para la salud que puedan derivarse de los condicionantes ambientales; la vigilancia de los factores ambientales de carácter físico, químico o biológico y de las situaciones ambientales que afectan o pueden afectar a la salud; así como la identificación de las políticas de cualquier sector que reducen los riesgos ambientales para la salud. Además, el mismo artículo, en su apartado 2, establece la exigencia de que las Administraciones Públicas coordinen programas de programas de sanidad ambiental con las Administraciones sanitarias, para elevar el nivel de protección de la salud ante los riesgos derivados de los condicionantes ambientales.

El siguiente artículo 31 convierte al Ministerio de Sanidad, Protección Social e Igualdad, en el organismo público encargado de hacer efectiva la coordinación del Estado con las Administraciones Públicas y los organismos competentes, en el ejercicio de las actuaciones destinadas a la prevención y protección frente a riesgos ambientales para la salud. Y a tales efectos se crea por el artículo 45 el Consejo Asesor de Salud Pública como órgano colegiado de consulta y participación, adscrito al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, en el que están representados los Departamentos de la Administración General del Estado, cuyas políticas inciden en la salud, las Comunidades Autónomas, y aquellos otros organismos y organizaciones relacionados con la salud pública que aseguren una adecuada gobernanza del sistema.

Estas previsiones se completan con lo dispuesto en el artículo 35 que viene a proclamar el deber de los poderes públicos de someter a evaluación del impacto en salud, las normas, planes, programas y proyectos que seleccionen por tener un impacto significativo en la salud, y ello, a través de la combinación de procedimientos, métodos y herramientas con los que puede ser analizada una norma, plan, programa o proyecto, en relación a sus potenciales efectos en la salud de la población y acerca de la distribución de los mismos.

En definitiva, la Ley General de Salud Pública hace posible afirmar, al menos en el plano estrictamente normativo, que ya existe en nuestro sistema el marco necesario que permite integrar las políticas de protección del medio ambiente con la efectiva protección de la salud pública.

Interesante es destacar, también, en relación a esta necesaria coordinación de políticas públicas, el Acuerdo de encomienda de gestión entre Ministerio de Sanidad y Consumo, Ministerio de Medio Ambiente y el Instituto de Salud Carlos III para la asistencia técnica para la elaboración del Plan Nacional de Salud y Medio Ambiente, de 24 de abril de 2007, publicado por medio de Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia de 9 de mayo de 2007.

Para concluir, debemos citar el también reciente Plan Nacional de mejora de la calidad del aire que fue aprobado por el Consejo de Ministros de 4 de noviembre de 2011. Este Plan pretende impulsar un modelo de desarrollo y bienestar sostenible, basado en la innovación y la eficiencia y que, además, mejora la calidad de la información que reciben los ciudadanos. Se pretende fortalecer la coordinación de diferentes políticas y medidas, de manera que se logren centros urbanos saludables a través de la peatonalización y fomentar las alternativas de movilidad y el uso racional del vehículo privado.

El Plan incluye noventa medidas estructuradas por áreas de actuación. Partiendo del diagnóstico de situación actual, se ha constatado que el tráfico es el elemento clave para mejorar la calidad del aire, por lo que en torno al tráfico rodado articulan muchas de ellas. Entre las principales medidas se encuentran la creación de herramientas para delimitar Zonas Urbanas de Atmósfera Protegida (ZUAP) en las ciudades con tráfico limitado en función de un nuevo sistema de etiquetado para automóviles basado en su grado de emisión de contaminantes; la renovación del par-

que automovilístico favoreciendo la adquisición de coches eléctricos o híbridos y la limitación de la velocidad máxima de circulación en la periferia de las ciudades, según franjas horarias.

El Plan pretende también promover la sensibilización ciudadana acerca de los problemas que se derivan de la contaminación creada en las ciudades por el tráfico rodado, sobre todo, en las propias escuelas. Sin embargo, el Plan no recoge medidas concretas que promuevan la lucha contra la contaminación atmosférica desde la perspectiva de la salud pública ni de la investigación epidemiológica.

Sin embargo, al margen de esta última iniciativa, no existe aún un marco jurídico que promueva de manera efectiva la integración de ambas políticas, aunque es cierto que la Ley General de Salud Pública ha supuesto un avance importante en la materia. En todo caso, habrá que esperar al desarrollo efectivo de esta pretensión integradora que preside dicha Ley al amparo de la protección de la salud.

4. EL PRINCIPIO DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SALUD AMBIENTAL

Uno de los elementos esenciales para desarrollar una política de salud pública en general y de salud ambiental en particular viene constituido por el principio de información. A este respecto, resulta evidente que unos de los elementos esenciales de las políticas públicas de salud ambiental viene constituido por la colaboración de los ciudadanos, sobre todo, en la adaptación de sus conductas y actividades en función de los riesgos ambientales para la salud que se establezcan con carácter general o particularmente en determinados lugares y tiempos. Así pues, podría afirmarse que sin información es harto difícil desarrollar una política efectiva de protección de la salud ambiental.

Nuestro ordenamiento jurídico ha atendido a dicha necesidad y así ya en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, se distingue dentro de la información sanitaria entre información asistencial e información epidemiológica. La primera sería la información sobre el diagnóstico y posibilidades terapéuticas que el médico proporciona a un paciente sobre su enfermedad y aparece regulada en el artículo 4 de la Ley 41/2002.

La segunda, información epidemiológica, comprende un concepto más amplio y podría definirse como la información que debe proporcionarse a los ciudadanos –enfermos y sanos- sobre la prevención, los cuidados y hábitos de vida saludables para mantener o mejorar el estado de salud²⁶. La información epidemiológica aparece regulada en el artículo 6 de la Ley 41/2002 en los siguientes términos: “*Los ciudadanos tienen derecho a conocer los problemas sanitarios de la colectividad cuando impliquen un riesgo para la salud pública o para su salud individual, y el derecho a que esta información se difunda en términos verdaderos, comprensibles y adecuados para la protección de la salud, de acuerdo con lo establecido por la Ley*”.

Ambas modalidades de información sanitaria pueden desarrollarse en el marco de una concreta relación médico-paciente (véase, por lo que se refiere a la epidemiológica, la actividad de salud pública que los médicos de Atención Primaria desarrollan en el ámbito de su consulta), aunque la información epidemiológica se desenvuelve con más frecuencia en un marco más amplio como es el de las relaciones Administraciones Públicas-ciudadanos (campañas públicas de salud pública, información sobre niveles de contaminación, sobre riesgos en la salud por exposición a agentes contaminantes, etc).

La información epidemiológica ha recibido atención también en la reciente Ley General de Salud Pública. Así, su artículo 3 que proclama los principios generales del nuevo modelo de salud público que promueve la Ley consagra el principio de transparencia que conecta directamente con el derecho a la información de los ciudadanos: “*f) Principio de transparencia. Las actuaciones de salud pública deberán ser transparentes. La información sobre las mismas deberá ser clara, sencilla y comprensible para el conjunto de los ciudadanos*”.

Además, el artículo 4 proclama el derecho a la información de los ciudadanos, el cual queda concretado en lo que a nuestro debate interesa en el derecho a recibir información sobre los condicionantes de salud como factores que influyen en el nivel de salud de la población y, en particular, sobre los riesgos medioambientales y climáticos relevantes para la salud de la población y sobre su impacto. Tal información, añade el mismo artículo, habrá de proporcio-

narse con carácter urgente si el riesgo es inmediato.

Interesante es también lo que dispone el artículo 11 cuando señala que las Administraciones sanitarias exigirán transparencia e imparcialidad a las organizaciones científicas y profesionales y a las personas expertas con quienes colaboren en las actuaciones de salud pública, y, a tales efectos, será pública la composición de los comités o grupos que evalúen acciones o realicen recomendaciones de salud pública, los procedimientos de selección, la declaración de intereses de los intervinientes, así como los dictámenes y documentos relevantes, salvo las limitaciones previstas por la normativa vigente.

En todo caso, este derecho a la información que se muestra esencial para promover una política efectiva de protección de la salud ambiental no ha sido aún objeto de desarrollo ni está dotado de garantías e instrumentos de defensa y tutela efectivos.

5. CONCLUSIONES

1.^a Desde finales del siglo XX existe ya una concienciación acerca de los riesgos evidentes que para la salud presenta la contaminación atmosférica y los gases contaminantes, partiendo no de meras hipótesis ni de riesgos potenciales, sino de estudios epidemiológicos que permiten determinar cuál es el riesgo sobre la salud de las personas que presenta dicha contaminación.

2.^a El avance de los estudios de salud pública y de la epidemiología ha desmontado algunos mitos sobre los escasos efectos que sobre la salud de las personas tenían la contaminación atmosférica. Entre tales mitos puede destacarse el de los coches diesel a los que tradicionalmente se les venían atribuyendo determinadas virtudes desde la perspectiva de la protección del medio ambiente y que recientemente se ha comprobado que sus efectos nocivos sobre la salud de las personas son superiores a los vehículos de gasolina.

3.^a La lucha contra los gases contaminantes desde la salud pública supone, además, un elemento sustancial de contención del gasto sanitario, en la medida que permite prevenir o mitigar enfermedades que suponen un importante coste para el sistema sanitario, como son las enfermedades cardiovasculares y las enfermedades respiratorias, con una incidencia, además, destacada en poblaciones con un alto nivel de supervivencia como son la población infantil.

²⁶ GALENDE DOMÍNGEZ, I., “Derecho a la información sanitaria”, en ROMEO CASABONA, C.M. (Dir.), *Enciclopedia de Bioderecho y Bioética*, Tomo I, Comares, Granada, 2011 p. 544.

4.^a Existe un déficit en materia de coordinación de las políticas medio ambientales en la lucha frente a los gases contaminantes con las políticas de salud pública.

5.^a Los últimos avances normativos no superan dicha separación, aunque suponen un importante avance y, entre dichos cambios, hay que destacar la reciente Ley General de Salud Pública y la posición que la misma otorga al Ministerio de Sanidad, Igualdad y Protección Social.

6.^a Existe también un déficit en materia de transparencia e información acerca de la incidencia que tiene la contaminación atmosférica en la salud de la población, existiendo ya, al menos, una consagración normativa del derecho de información de los ciudadanos en el ámbito de la salud ambiental. En todo caso, falta por desarrollar y dotar de garantías e instrumentos de defensa y tutela efectivos a tal derecho.