

EL DERECHO AMBIENTAL EN VENEZUELA Y ESPAÑA

*José María Franco García**



RESUMEN

El 17 de abril de 2009 el profesor de la Universidad de Los Andes Carlix Mejías defendió su tesis¹ doctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca, que fue calificada *summa cum laude*. El tema concierne al Derecho Ambiental en una visión expositiva comparada de la legislación y práctica existente en España y Venezuela. Se desarrolla el artículo exponiendo la experiencia del autor en su pasada etapa de docente en la Universidad de Los Andes; reseña asimismo, brevemente, las líneas generales del desarrollo científico español de una asignatura que tiene, a lo más, una antigüedad de 30 años, y que es preocupación generalizada en el mundo desarrollado y en los países emergentes; se centra en el tratamiento que hizo el doctorando de los principios que rigen el Derecho Ambiental, haciéndose un excursus de los principios que se identificaron como de Derecho Agrario hace cuarenta años

* Ph.D. Universidad de Wisconsin, Doctor en Derecho, Presidente de la Asociación de Amigos y Antiguos Alumnos de la Universidad de Vigo, ex Profesor Titular Jefe de Cátedra de Derecho Agrario de la Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

1 Tesis dirigida por los doctores Pedro T. Nevado-Batalla Moreno y Zulima Sánchez Sánchez, profesores de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Salamanca-España.

cuando esta materia se estudiaba en los *pensa* de las Facultades de Derecho. Se finaliza con unas reflexiones críticas sobre la tesis y su autor.

PREFACIO

El contenido de este breve *paper* no es otro que glosar los antecedentes y desarrollo actual de los estudios de *derecho ambiental* en Venezuela y España, con motivo de haber presidido el tribunal constituido en la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca (España), el 17 de abril de 2009, para juzgar la tesis doctoral del profesor Carlix Mejías.

Esta tesis, titulada *Evolución y Perspectivas del Derecho Ambiental Venezolano a la luz de la normativa española. Consideraciones sobre el Derecho de la Persona a un medio ambiente adecuado*, calificada *summa cum laude*, es el resultado de un magno y exhaustivo trabajo que marca un hito en la investigación jurídica venezolana de naturaleza ambiental.

Los que conocemos a Venezuela, sus juristas, sus publicaciones académicas y la investigación jurídico-social que se realiza en sus universidades, tenemos que felicitarnos por el empuje y el ardor con el que el doctorando abordó su trabajo, su constancia y su rigor.

En nuestros doce años de docente e investigador de la Facultad de Derecho (hoy de Ciencias Jurídicas y Políticas) de la Universidad de Los Andes, puedo decir con toda honestidad que no he visto ni calificado obra de esta magnitud y calidad al tiempo de regir la Cátedra de la materia que hoy viene siendo absorbida por el *Derecho Ambiental*, como es la de Derecho Agrario, fundada en 1966 por el fallecido rector de esta Universidad, Dr. Ramón Vicente Casanova.

Con él y otros esclarecidos y prominentes académicos de México, Brasil, Argentina, Perú, Colombia, e incluso de España –los profesores Juan José Sanz Jarque y Alberto Ballarín Marcial–, habíamos fundado el Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria (IIDARA) en 1973, redactando un marco conceptual para la Reforma Agraria que se estaba desarrollando en América Latina en aplicación del Programa de la Alianza para el Progreso aprobado en la ciudad uruguaya de Punta del Este en 1961.

Las cátedras de Derecho Agrario en Iberoamérica eran entonces escasas, pero más frecuentes que en la Península Ibérica y el resto de Europa, donde siempre se ha considerado la materia como formando parte del Derecho Civil o el Administrativo. Aún hoy, su sucesora, el *Derecho Ambiental*, forma parte de maestrías, de titulaciones paralelas a las de Derecho, pero no se sabe qué cátedras así denominadas existan en las Facultades de Derecho.

Fueron los italianos los primeros en Europa, con el profesor Giangastone Bolla a la cabeza, en Florencia, los que en 1922 fundaron la Rivista de Diritto Agrario y crearon el *Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato*, que generó una producción científica abundante y profunda en esta rama del Derecho.

El Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria creó la Revista de *Derecho y Reforma Agraria* en la Universidad de Los Andes en 1973, y desde entonces se ha venido publicando con proyección por toda América Latina y Europa. Fallecido su fundador y primer presidente, el Dr. Casanova en el año 2003, sigue apareciendo con un nuevo giro al DERECHO AMBIENTAL, ambiente y sociedad.

¿Por qué? Lo dice el autor de la tesis, porque la utilización racional de los recursos naturales renovables, cuya conservación fue uno de los objetivos de la Ley de Reforma Agraria de 1960, constituyó la “zona fronteriza” entre lo “agrario” y lo “ambiental”; Hoy en día, esta última, está en pleno desarrollo.

Hay antecedentes serios en el Derecho Venezolano, no sólo a través de la exégesis y la hermenéutica del art. 19 de la LRA de 1960, que establecía que la propiedad privada cumplía la función social si se ajustaba y satisfacía las “disposiciones sobre conservación de recursos materiales renovables”. Estudiado el tema mayoritariamente por los iusagraristas venezolanos nucleados en torno al IIDARA (Casanova, Duque Corredor, Oscar David Soto, Alí Venturini, José María Franco, Luis Gómez Cermeño, el ex-ministro de Agricultura y Cría Víctor Giménez Landinez, Hernández Ocanto, Arnaldo Gómez, Guillermo Vizcarrondo, y últimamente el mismo Carlis Mejías), ya hace más de 30 años, contribuimos entonces con nuestro estudio sobre “La Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente en el Derecho Agrario

Venezolano”, que fue recogido en nuestro libro publicado por la Universidad de Los Andes *El Derecho y la Reforma Agraria* en 1981.

Teníamos en cuenta la recién promulgada *Ley Orgánica del Ambiente*, de 1976, como herramienta trascendente para la construcción de la nueva sociedad. En esta ocasión, ya se hacía un excursio sobre las leyes de otros países de América (Colombia, Perú, Honduras, Cuba, Brasil, México).

LA PRODUCCIÓN CIENTÍFICA ESPAÑOLA

Hemos de señalar que el gran cancerbero del Derecho del Medio Ambiente en España ha sido y es el catedrático emérito Dr. Ramón Martín Mateo, Presidente de ADAME, conocido personalmente en Venezuela antes de que fijara su sede en Alicante ocupando el rectorado de esta Universidad. Destaca asimismo un nutrido grupo de iusambientalistas compuesto por los profesores Loperena, Pérez Luño, Canosa Usera, Ruiz Rico, Bellver Capella, López Ramón, Fernández Rodríguez, Rodríguez Ramos, Delgado Piqueras, Velasco Caballero, Escolar Roca, Jordano Fraga, Piñar Díaz, Arozamena, quienes directa o indirectamente han venido examinando e interpretando los artículos 45 y 53 de la Constitución Española, el Derecho Internacional del medio ambiente y la abundante normativa que la Unión Europea viene promulgando en los últimos años.

Se ratifican las inquietudes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial para la Naturaleza proclamada en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1982, el Convenio sobre la Biodiversidad Geológica de 1992, las Cumbres de Río de Janeiro de 1992 y de Johannesburgo de 2002, entre otras.

No fue la anterior línea *ambientalista* la seguida por los iusagraristas españoles, nucleados en torno a las Asociación Española de Derecho Agrario (AEDA) fundada en 1963, teniendo como presidente vitalicio al notario D. Alberto Ballarín Marcial y como director al catedrático emérito de la Universidad Politécnica de Madrid D. Juan José Sanz Jarque, que a través de su órgano científico la *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, fundada en 1985, ha estado muy influida por la doctrina iusagrarista italiana, donde sólo muy recientemente asoma algún estudio sobre el Medio Ambiente, como:

- “La orientación ambientalista de la política comunitaria de desarrollo rural. Del Tratado de Roma de 1957 al Reglamento Comunidad Europea (CE) Nº 1257/1999 del Consejo”, del profesor valenciano Pablo Amat Llombart, publicado en el número 38, de enero y junio de 2001;
- “La responsabilidad del agricultor por los daños al ambiente en la propuesta de Directiva Europea”, del argentino Leonardo Abio Pastorino, publicado en el número 43 de mayo 2004;
- “La prevención y reparación de los daños ambientales derivados de la biotecnología. Reflexiones sobre la Ley 26/2007 de Responsabilidad Ambiental y la Directiva 2004/35/CE”, de la profesora de la Universidad de Almería (Andalucía), Belén Sanz-Cantero, publicado en el Nº 51 de 2007 de la misma revista, e importante es también Derecho Agrario Ambiental, extenso estudio del fallecido notario asturiano Juan Francisco Delgado de Miguel, miembro de AEDA.

Hay abundante doctrina recogida en la Revista *Electrónica de Derecho Ambiental* desde hace 10 años, y en la Revista *Derecho Ambiental*, ambas publicadas en España.

Dicho lo que antecede como preámbulo histórico y comparativo para los esfuerzos que hizo el doctorando, nos centramos en los Principios del Derecho Ambiental.

LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL

La batalla de los principios del Derecho Agrario se inició en España por Ballarín Marcial en 1965, con un trabajo publicado en la Revista de *Estudios Agro-Sociales* (Nº 52, de 1965), que se propagó de inmediato por América con motivo de la promulgación de las Leyes de Reforma Agraria en casi todos los países del Continente (a excepción de Argentina y Uruguay).

Estos principios fueron clasificados como los de:

- La función social de la propiedad.

- La protección de las empresas agrarias y, en especial, las explotaciones de tipo familiar.
- La unidad mínima de cultivo, concentración parcelaria e integración del minifundio.
- La colaboración entre agricultores (agricultura asociativa o de grupo).
- La planificación y parificación con otros sectores, la financiación y administración de la reforma por el Estado.

¿Qué principios son los que asoman y se identifican como informando el Derecho Ambiental?

La doctrina española, con Loperena y Martín Mateo a la cabeza, identifican, el primero, como generales:

- Igualdad
- Sostenibilidad
- El que contamina paga
- Publicidad
- Accionabilidad y legitimación procesal
- Restaurabilidad
- Extraterritorialidad

Después, Loperena los reclasifica como básicos de la actividad administrativa en: organizativos (de ámbito internacional, estatal, autonómico y local) y generales, donde vuelve a los siete anteriores y los amplía con los de:

- Protección
- Precaución
- Prevención
- Conservación
- Corrección
- Corresponsabilidad
- Subsidiaridad
- Participación
- Coordinación

Martín Mateo habla de megaprincipios, que para él son ubicuidad, solidaridad y calidad de vida, a los que añade otros menos generales, que son: responsabilidad compartida, prevención y precaución, control, credibilidad, transparencia, selectividad, quien contamina paga y unidad de gestión.

Ante tal abundancia de principios no cabe menos que pedir unificación, reducción, sintetización y fundamentación, que es labor de los iusambientalistas.

Examinamos su desarrollo, aceptamos o rechazamos la exposición que se pueda hacer. ¿Cuál es la presentación que de ellos hizo el doctorando? Los fue examinando, sin rechazarlos, desde una visión antropocéntrica, matizada por la valoración de la biodiversidad prevista en los diversos ordenamientos jurídicos.

Cabe al Profesor Carlix Mejías adentrarse en este campo, examinar con todo su ilustrado criterio, aceptar o rechazar esta larga serie de principios, reduciéndolos si es posible a los básicos, para el desarrollo posterior del orden jurídico del Derecho Ambiental venezolano. Se le ha reconocido *auctoritas* suficiente para ello, examinando la abundante legislación básica promulgada en Venezuela en estos últimos años, contenida en los siguientes textos jurídicos:

- Ley de Protección de la Fauna Silvestre de 1970.
- Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983.
- Ley Penal de Ambiente de 1992.
- Ley de Diversidad Biológica de 2000.
- Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2000.
- Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2000.
- Ley sobre zonas Especiales de Desarrollo sustentable de 2001.
- Ley sobre sustancias, materiales y desechos peligrosos de 2001.
- Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento de 2001.
- Ley de Semillas, materiales para la Reproducción animal e Insumos Biológicos, de 2002.
- Ley de Pesca y Acuicultura de 2003.
- Ley de Residuos y Desechos Sólidos de 2004.

- Ley Orgánica del Ambiente de 2006.
- Ley de Aguas de 2007.
- Ley de Bosques de 2008.

En esta intensa actividad legiferante se pueden identificar principios fundamentales para la mejor formulación del Derecho ambiental venezolano, a la luz del precepto constitucional 299 de la CRBV, donde la “Protección del Ambiente” constituye uno de los principios que sostiene el régimen socioeconómico y la función del Estado en la Economía (Tit. VI de la Constitución).

Los artículos de la Constitución Nacional referidos al tema son: el 127 (que establece el derecho-deber de proteger y mantener un buen ambiente en beneficio de las generaciones presentes y futuras); el 128 (sobre ordenación del territorio siguiendo premisas de desarrollo sustentable) y el 129 (sobre los necesarios estudios de impacto ambiental en todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas); todos ellos normas fundamentales de la constitución ambiental de Venezuela.

Precedentes hay desde Simón Bolívar, con su Decreto de Chuquisaca de 1825, hasta la Ley Forestal de Bosques y Aguas de 1966 de siglo y medio después, hoy derogada. La doctrina venezolana más reciente, defendida por Geigel Lope-Bello, Eólida Sánchez Pulido, Isabel de los Ríos, Meier, Blanco-Uribe, Cecilia Sosa, Mireya Materán, Brewer-Carías, Gaitán, Machado, Troconis, Martínez Rincones, Gil Castillo, Fernández Morales, Arnaldo Gómez, ha sido creadora en las aportaciones científicas al Derecho Ambiental venezolano.

BREVES REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE LA TESIS DOCTORAL DE CARLIX MEJÍAS

- 1) Ante una tesis doctoral tan exhaustiva como la que venimos comentando, no es fácil hacer sugerencias que puedan superar los resultados del trabajo analizado; sin embargo, asumiendo que todo es perfectible, y que la tesis conducirá inexorablemente a la mejor formación de una política nacional medioambiental, preconizamos;

- 2) Que se buscará un tratamiento más sobresaliente de la posición del autor sobre el contenido de su posición con respecto al Capítulo IX. De los Derechos Ambientales (arts. 127, 128 y 129) del Título III de la Constitución Venezolana sobre “Los Derechos Humanos y Garantías”, a la luz de la función del Estado en la Economía, Título VI de la Constitución;
- 3) Que sintetizará y profundizará, consecuentemente, *los principios que informan* el Derecho Ambiental Venezolano, en el contexto continental comparado de América Latina, buscando la unificación científica de los principios, su reducción y consolidación, a través del Derecho Comparado;
- 4) Que simplificará y sintetizará las abundantes citas que en su tesis doctoral se recogen, enumerándolas correlativamente en cada capítulo, para la publicación y difusión nacional del trabajo;
- 5) Que se podrá tener en cuenta los resultados del *VII Congreso Nacional de Derecho Ambiental frente al Cambio Climático*, a celebrar en la ciudad española de Tarragona en el presente año de 2009, actualizando los datos recogidos en el extenso, exhaustivo, acucioso y memorable trabajo de la tesis doctoral, merecedora de la distinción SUMMA CUM LAUDE.
- 6) Cualquier iniciativa, recomendación o reforma que se pretenda en materia de Derecho Ambiental Venezolano, deberá contar con el asesoramiento objetivo y bien formado de un experto en la materia acreditado como es el Dr. Carlix Mejías, doctor por la Universidad de Salamanca. EL DOCTOR.