

# INFRAESTRUCTURAS Y MEDIO AMBIENTE: UNA NECESARIA CORRELACIÓN ENTRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

## *INFRASTRUCTURE AND ENVIRONMENT: A NECESSARY CORRELATION BETWEEN SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND ADMINISTRATIVE LAW*

PABLO SCHIAVI

PhD por la Universidad de A Coruña (Mención Cum Laude). Máster en Derecho Administrativo Económico por la Universidad de Montevideo (UM). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Profesor Adjunto Grado 3 (I) de Derecho Público II y III en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Profesor Adjunto Grado 2 (I) de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Profesor de "Información Pública y Datos Personales" en la Universidad de Montevideo (UM). Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA). Director del Centro Iberoamericano de Estudios de Derecho Público y Tecnología.

[<https://www.linkedin.com/in/pabloschiavi>].

[pablo.schiavi@schiaivi.com.uy](mailto:pablo.schiavi@schiaivi.com.uy)

ORCID: [<http://orcid.org/0000-0001-7420-2471>].

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.25.schiavi>].

Recebido em: 25.07.2022 | Received on: July 25<sup>th</sup>, 2022

Aprovado em: 10.08.2022 | Approved on: August 10<sup>th</sup>, 2022

ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Ambiental

**RESUMEN:** El presente trabajo tiene como objetivo analizar el aparente conflicto entre la preservación del medio ambiente y la instalación de infraestructura, así como la repercusión de esta disputa en el escenario jurídico. Se parte, por tanto, del aspecto conceptual para, a través de lo que se entiende por buena administración, comprender cómo el desarrollo nacional debe llevarse a cabo de manera capaz de dialogar tanto el desarrollo económico como la responsabilidad ambiental, percibiendo lo que puede llamarse infraestructura sustentable. A modo ilustrativo, se analiza el aspecto procedimental de las políticas públicas de datos en Uruguay como base

**ABSTRACT:** This paper aims to analyze the apparent conflict between the preservation of the environment and the installation of infrastructure, as well as the impact of this dispute on the legal scene. It starts, therefore, from the conceptual aspect, through what is understood by good administration, to understand how national development must be carried out in a way capable of dialoguing both economic development and environmental responsibility, perceiving what can be called sustainable infrastructure. By way of illustration, the procedural aspect of public data policies in Uruguay is analyzed as a basis for sustainable development policies, as well as

de las políticas de desarrollo sostenible, así como los compromisos asumidos por las naciones latinoamericanas.

**PALABRAS CLAVE:** Medio ambiente – Infraestructura – Desarrollo sostenible – Buena gestión ambiental

the commitments assumed by Latin American nations.

**KEYWORDS:** Environment – Infrastructure – Sustainable development – Good environmental management

SUMÁRIO: 1. Sostenibilidad ambiental y derecho administrativo. 2. Buena administración y procedimiento administrativo ambiental en clave de gobernanza. 3. El contexto de la dicotomía: infraestructuras frente a medio ambiente. 4. Infraestructura sostenible y resiliente. Caracterización. Dimensiones. 5. Infraestructura nacional de datos para la gestión ambiental: institucionalidad en Uruguay. 6. Acceso público a la información medioambiental. 7. Conclusiones. 8. Referencias.

## 1. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y DERECHO ADMINISTRATIVO

La *correspondencia entre la sostenibilidad ambiental y el derecho administrativo* se visualiza como una gran necesidad en los tiempos que corren, en materia de infraestructuras públicas, donde la nota de “sostenible” pasaría a ser el “apellido” obligatorio de la temática que vamos a abordar en el presente trabajo, en conjunción con el énfasis que debemos poner en el acceso público a la información ambiental, como dimensión moderna de la transparencia.

Las grandes infraestructuras son reflejo de los avances de nuestra sociedad, de nuestro desarrollo económico y social. Sin embargo, este desarrollo no puede realizarse a costa de la pérdida de nuestro patrimonio natural, de un modelo que en la actualidad se muestra definitivamente insostenible<sup>2</sup>.

El *desarrollo sostenible* constituye el cimiento fundamental de todas las políticas de la Unión Europea.

Su objetivo es la mejora continua de la calidad de vida de los habitantes del planeta y de las futuras generaciones. Se trata de preservar la capacidad de la tierra para sustentar la vida en todas sus formas. Trata de fomentar una economía dinámica con un alto nivel de empleo y educación, de protección de la salud, de cohesión social y

1. Como citar este artículo | *How to cite this article*: SCHIAVI, Pablo. Infraestructuras y medio ambiente: una necesaria correlación entre el desarrollo sostenible y el derecho administrativo. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* | RDAI, São Paulo, ano 7, n. 25, p. 281-305, abr./jun. 2023. DOI: [https://doi.org/10.48143/rdai.25.schiavi].

2. SAGARDUY CAREAGA, Rafael (2011). – *«Infraestructuras y medio ambiente: una interrelación compleja»*, *Ekonomiaz* N.º 63, 3.er cuatrimestre, 2006.

territorial y de protección del medio ambiente, en un mundo seguro y en paz respetando la diversidad cultural. Se pretende garantizar la solidaridad entre los actuales habitantes y las generaciones futuras<sup>3</sup>.

Tal como señala *Sagarduy (2011)*, la funcionalidad del medio (desde una perspectiva de sostenibilidad) forma parte integrante de los condicionantes iniciales del diseño de la infraestructura, de manera que se adapte del modo más armonioso y respetuoso posible al medio natural, tal y como el hombre hizo durante siglos.

Con acierto subraya *Sanz Larruga (2011)* que el desarrollo sostenible no es un mero recurso conceptual fruto de las nuevas corrientes de la economía ambiental sino que constituye *un verdadero principio jurídico que se traduce en importantes prescripciones y mandatos ordenados a la utilización racional de los recursos naturales y su proyección sobre las generaciones futuras*<sup>4</sup>.

El pasaje de “mero recurso conceptual” a “verdadero principio jurídico” que marca el destacado profesor español marca el nuevo eje del abordaje del relacionamiento del Derecho Administrativo de las infraestructuras públicas, en clave de sostenibilidad.

El concepto de desarrollo sostenible –que tiene su origen en la economía ambiental y prosperó en el ámbito del Derecho Internacional- es un concepto

*“esencialmente controvertido, sugerente, evocador, exitoso, cargado de expectativas, con una imparable vis atractiva y con una gran flexibilidad que le otorgan grandes ventajas pero a la vez enormes inconvenientes (...) a causa de su desmesura retórica y de su banalización conceptual”<sup>5</sup>.*

Es importante hacer un breve recorrido sobre la caracterización de “desarrollo sostenible”.

La expresión “desarrollo sostenible” fue acuñada y divulgada por el Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo titulado *Nuestro futuro común* (más conocido como “Informe BRUNTDLAND”) adoptado en 1987 y que fue el documento preparatorio más importante de la Conferencia de las Naciones

3. SAGARDUY CAREAGA, Rafael (2011). – *«Infraestructuras y medio ambiente: una interrelación compleja»*, loc. cit...

4. SANZ LARRUGA, Francisco J. (2011). – *«Sostenibilidad ambiental y Derecho Administrativo: ¿nuevo remedio ante la crisis económica o exigencia constitucional. A propósito de la nueva ley de Economía Sostenible»*, Comunicación al VIº Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Palma de Mallorca, los días 11 y 12 de febrero de 2011. Disponible en [[https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2011/05/2011-05\\_Sanz\\_Larruga\\_sostenibilidad\\_ambiental\\_FJ\\_SANZ\\_LARRUGA\\_V3.pdf](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2011/05/2011-05_Sanz_Larruga_sostenibilidad_ambiental_FJ_SANZ_LARRUGA_V3.pdf)]. Fecha de consulta: 27.01.2022.

5. SANZ LARRUGA, Francisco J. (2011). – *«Sostenibilidad ambiental y Derecho Administrativo (...)»*, loc. cit...

Por *información ambiental* se entiende

*“cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales” (Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2018)<sup>69</sup>.*

En cuanto a la *accesibilidad a la información ambiental*, el artículo 5° del Acuerdo CEPAL 2018 dispone expresamente que:

*“Cada Parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad. El ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental comprende: a) solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita; b) ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud; y c) ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho”.*

En cuanto a la *generación y divulgación de la información ambiental*, el artículo 6° del Acuerdo CEPAL 2018, dispone que:

*“Cada Parte garantizará, en la medida de los recursos disponibles, que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esta información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local. Cada Parte deberá fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado”.*

Resulta imperiosa una actualización de la Ley n° 18.831 (2008), de acceso a la información pública, en Uruguay, que contemple la importancia de la accesibilidad a la información pública ambiental.

69. CEPAL. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Biblioteca de la CEPAL. Disponible en: [<https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=877733&p=6464755>]. Fecha de consulta: 27.01.2022.

## 7. CONCLUSIONES

El desarrollo sostenible ha emergido como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo.

El desarrollo sostenible satisface las necesidades de la generación presente, de una nueva ciudadanía ambiental, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

La transición hacia el desarrollo sostenible es una oportunidad para que los gobiernos apunten a un desarrollo más inclusivo, ambientalmente sostenible y económicamente exitoso.

La correspondencia entre la sostenibilidad ambiental y el derecho administrativo se visualiza como una gran necesidad en los tiempos que corren, en sede de infraestructuras públicas, donde la nota de “sostenible” pasa a ser el “apellido” obligatorio de la temática que vamos a abordar en el presente trabajo, en conjunción con el énfasis que debemos poner en el acceso público a la información ambiental, como dimensión moderna de la transparencia.

Las grandes infraestructuras son reflejo de los avances de nuestra sociedad, de nuestro desarrollo económico y social. Sin embargo, este desarrollo no puede realizarse a costa de la pérdida de nuestro patrimonio natural, de un modelo que en la actualidad se muestra definitivamente insostenible.

Buena administración y procedimiento administrativo ambiental en clave de sostenibilidad exigen el estudio de las nuevas características del *procedimiento administrativo ambiental*, que presupone *nuevas dimensiones de los derechos de los ciudadanos a lo largo del procedimiento, y el derecho a una participación efectiva en las distintas etapas del procedimiento antes y después de la toma de decisiones por parte de la Administración*.

La gobernanza exige “*una Administración que dialogue*”, esto es, exige una nueva Administración, al influjo de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, en un mundo en el cual el relacionamiento entre Administración y Ciudadanos ha cambiado por completo.

La infraestructura tiene que ser sostenible.

Para alcanzar muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se han propuesto será necesario contar con una infraestructura firme, funcional y sostenible: fuentes de energía fiables, disponibilidad de agua potable, educación, seguridad, servicios sociales y económicos. Todo eso se hace posible gracias a una *infraestructura resiliente*<sup>70</sup>.

70. NACIONES UNIDAS. Crónica ONU. ODS. Objetivo n° 9. Disponible en: [https://www.un.org/es/chronicle/article/objetivo-9-infraestructuras-con-un-futuro-sostenible]. Fecha de consulta: 27.01.2022.

Si bien la *resiliencia de la infraestructura* puede entenderse como la capacidad de absorber las tensiones causadas por los desastres naturales (por ejemplo, la respuesta de un edificio ante un terremoto), *la sostenibilidad de la infraestructura* examina la incidencia que tiene la presencia de ese edificio en el medio ambiente. La sostenibilidad ayuda a reducir la huella de las edificaciones, mientras que la resiliencia permite que la infraestructura resista mejor ante el impacto ambiental<sup>71</sup>.

Una gestión ambiental en sintonía con los postulados de sostenibilidad, resiliencia, cambio climático y transparencia, requiere la construcción de una institucionalidad en cada país que se constituya en la referencia normativa y regulatoria, donde estén claros los parámetros y las reglas de juego.

Las infraestructuras de datos para la gestión ambiental están ligadas estrechamente con una de las nuevas dimensiones de la transparencia, principio constitutivo del Estado de Derecho del Siglo XXI, esto es, el acceso a la información pública ambiental, y la consiguiente participación ciudadana en la toma de procesos de gestión ambientales.

El camino hacia el desarrollo sostenible tiene un protagonista excluyente: el compromiso ciudadano.

## 8. REFERENCIAS

- BID. Hablemos de sostenibilidad y cambio climático. Disponible en: [<https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/infraestructura-sostenible-para-inversiones-y-resiliencia-frente-al-cambio-climatico/>]. Fecha de consulta: 27.01.2022.
- DURÁN MARTÍNEZ, A. (2014). Procedimiento Administrativo. Concepto, regulación y tipos. *Estudios de Derecho Administrativo*, (10), 5-28.
- MINISTERIO DE AMBIENTE. Observatorio Ambiental Nacional (OAN). Disponible en: <https://www.ambiente.gub.uy/oan/>.
- MONTGOMERY, Robert (2015). – «Una mejor manera de construir promoviendo infraestructuras sostenibles», Banco Mundial Blogs. Disponible en: [<https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/una-mejor-manera-de-construir-promoviendo-infraestructuras-sostenibles>]. Fecha de consulta: 27.01.2022.
- NACIONES UNIDAS (UN). OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. Sitio Web Oficial. [<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>].
- NACIONES UNIDAS. Crónica ONU. ODS. Objetivo nº 9. Disponible en: [<https://www.un.org/es/chronicle/article/objetivo-9-infraestructuras-con-un-futuro-sostenible>].

71. NACIONES UNIDAS. Crónica ONU. ODS. Objetivo nº 9. Disponible en: [<https://www.un.org/es/chronicle/article/objetivo-9-infraestructuras-con-un-futuro-sostenible>]. Fecha de consulta: 27.01.2022.

- RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2010). *El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea*, pp. 117-149.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Sobre el derecho fundamental a la buena administración y la posición jurídica del ciudadano*. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, año 12, n. 47, jan. /mar. 2012; p. 13-50.
- SAGARDUY CAREAGA, Rafael (2011). – «*Infraestructuras y medio ambiente: una interrelación compleja*», *Ekonomiaz* N.º 63, 3.er cuatrimestre, 2006.
- SANZ LARRUGA, Francisco J. (2011). – «*Sostenibilidad ambiental y Derecho Administrativo: ¿nuevo remedio ante la crisis económica o exigencia constitucional. A propósito de la nueva ley de Economía Sostenible*», Comunicación al VIº Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Palma de Mallorca, los días 11 y 12 de febrero de 2011. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2011/05/2011-05\_Sanz\_Larruga\_sostenibilidad\_ambiental\_FJ\_SANZ\_LARRUGA\_V3.pdf]. Fecha de consulta: 27.01.2022.
- SCHIAVI, Pablo (2021). – «*Gobierno Abierto y Buena Administración Electrónica. Retos que impone la Sociedad de la Información*», en “Exigencias del Derecho Administrativo del Siglo XXI”, Editores: Jaime Rodríguez Arana Muñoz, Carlos E. Delpiazzo, María del Carmen Rodríguez Martín- Retortillo; Actas del XX Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo; La Ley Uruguay; Montevideo, 2021; pp. 495-521.



## PESQUISA DO EDITORIAL



ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Ambiental

### Veja também Doutrina relacionada ao tema

- Meio ambiente urbano e sustentabilidade, de Maria Luiza Machado Granziera – RDA 48/179-191, *Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental* 3/1243-1258.