

# Índice

Prólogo, JESÚS JORDANO FRAGA.....	15
Introducción general .....	19
<b>CAPÍTULO I. ORÍGENES DEL OBJETIVO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL SENO DE NACIONES UNIDAS.....</b>	<b>23</b>
1. La ciencia despierta a la Sociedad. Aportación del Club de Roma .....	23
2. Estocolmo o la primera reacción de Naciones Unidas.....	25
3. La denuncia del subdesarrollo. La otra perspectiva que se añade a la búsqueda de ese equilibrio .....	29
4. El Informe <i>Brundtland</i> . Más allá de la aparición del concepto de desarrollo sostenible .....	31
4.1. Antecedentes. ¿Por qué se crea la Comisión y cómo desarrolló su trabajo?.....	31
4.2. «La Comisión ha acabado su trabajo». El objetivo cumplido: exploración, diagnóstico y tratamiento .....	34
4.3. La Declaración de Tokio .....	40
4.4. El legado del Informe <i>Brundtland</i> .....	41
5. Valoración conclusiva del periodo inicial .....	45
5.1. La humanidad ante una situación grave y compleja .....	45
5.2. La Declaración sobre Medio Ambiente Humano .....	46
5.3. La reivindicación del derecho al progreso.....	48
5.4. Aparición del concepto y principios sobre desarrollo sostenible .....	49
<b>CAPÍTULO II. LA CUMBRE DE LA TIERRA. RÍO 92.....</b>	<b>53</b>
1. Antecedentes.....	53
2. La Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo .....	54
2.1. Principios Genéricos.....	57
2.1.1. Principio antropocéntrico (principio 1).....	57
2.1.2. Soberanía de los Estados (principio 2) .....	61

2.1.3.	Igualdad hombre-mujer (principio 20) .....	65
2.1.4.	Arreglo pacífico de controversias (principio 26) .....	67
2.1.5.	Buena fe y solidaridad en el cumplimiento de las obligaciones (principio 27).....	70
2.2.	Principios ambientales.....	73
2.2.1.	Participación ciudadana (principio 10) .....	73
2.2.2.	Eficacia jurídica de las normas ambientales (principio 11) .....	79
2.2.3.	Deber de regulación en materia de responsabilidad por daños ambientales (principio 13).....	82
2.2.4.	Prevención de daños transfronterizos (principio 14) .....	86
2.2.5.	Principio de precaución (principio 15) .....	89
2.2.6.	Quien contamina paga (principio 16).....	91
2.2.7.	Evaluación previa (principio 17) .....	96
2.2.8.	Deber de notificación inmediata (principio 18).....	100
2.2.9.	Información, notificación y consultas previas (principio 19).....	103
2.2.10.	Intervención internacional (principio 23) .....	105
2.2.11.	Vigencia en situaciones de excepción (principio 24) .....	107
2.3.	Principios en favor del desarrollo.....	110
2.3.1.	Lucha contra la pobreza (principio 5) .....	110
2.3.2.	Deber de asistencia (principio 6).....	114
2.3.3.	Responsabilidades comunes pero diferenciadas, CBDR (princi- pio 7) .....	118
2.3.4.	Cambio de modelo económico internacional (principio 12).....	121
2.4.	Principios para la sostenibilidad .....	126
2.4.1.	El principio de equidad (principio 3).....	127
2.4.2.	Integración (principio 4) .....	131
2.4.3.	Equilibrio socioeconómico: cambio en las modalidades de pro- ducción y consumo + políticas demográficas (principio 8).....	139
2.4.3.1.	Producción y consumo sostenibles .....	140
2.4.3.2.	Políticas demográficas apropiadas .....	142
2.4.4.	Aportación de la ciencia y la tecnología (principio 9).....	144
2.4.5.	Formación de las nuevas generaciones (principio 21) .....	149
2.4.6.	Defensa de las comunidades locales (principio 22) .....	153
2.4.7.	Relación paz-desarrollo sostenible (principio 25).....	162
3.	Consideraciones jurídicas sobre la Cumbre de la Tierra.....	165
3.1.	Respecto de su eficacia jurídica.....	165
3.2.	Naturaleza jurídica de sus principios .....	166
3.3.	La planificación como método de implementación .....	167
3.4.	Nuestra valoración sobre su trascendencia.....	169
 <b>CAPÍTULO III. EVOLUCIÓN POSTERIOR HASTA LOS OBJETIVOS DE DESA- RROLLO SOSTENIBLE .....</b>		 171
1.	Johannesburgo 2002: Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible, Cumbre de Río+10 .....	171
1.1.	Aportación al sistema jurídico.....	171

1.2. Gobernanza y globalización.....	172
1.3. Enfoque del equilibrio en la Cumbre .....	173
1.4. Avances en la participación de actores no gubernamentales.....	174
1.5. Reacción de la doctrina y la jurisprudencia .....	175
1.6. Nuestra valoración.....	177
2. Conferencia de Río 2012 (Río+20). Análisis jurídico de la Declaración .....	177
2.1. Aportación al concepto de desarrollo sostenible .....	177
2.2. ¿Recoge Río+20 los principios necesarios para mejorar en la búsqueda del equilibrio? ¿Qué nivel de eficacia tiene esta Declaración? ¿A qué obliga a los Estados y a los individuos? .....	179
2.3. Análisis crítico.....	180
3. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: la Agenda 2030 .....	182
3.1. Vigencia de la Declaración de Río 92 .....	182
3.2. Nuestra propuesta de clasificación.....	183
3.3. Medios para su consecución.....	184
3.4. Una estrategia mundial para el desarrollo sostenible a 2030 .....	186
4. Avances del Derecho Internacional en el periodo 2002-2012 .....	186
4.1. Concepto de desarrollo sostenible.....	188
4.2. Una visión jurídica sobre la difícil labor de Naciones Unidas.....	189
4.3. La transformación del rol jurídico de la sociedad en la búsqueda del equilibrio .....	190
4.4. El papel de la jurisprudencia.....	192
4.4.1. La delicada labor de la Corte Internacional de Justicia .....	192
4.4.2. Resolución de conflictos internacionales entre desarrollo económico y derechos humanos .....	195
4.4.3. Resolución de conflictos en otros foros internacionales .....	198
4.4.4. Una valoración conjunta de la labor de los tribunales internacionales.....	200
4.5. Nuestra opinión al respecto .....	203
4.5.1. Debemos asumir una concepción dinámica del desarrollo sostenible .....	203
4.5.2. Sobre la necesaria legitimación de Naciones Unidas en la construcción del sistema.....	204
4.5.3. Trascendencia jurídica de la Declaración de Río.....	204
4.5.4. La renuncia a su actualización y posibles consecuencias .....	205
4.5.5. La mejora de la capacidad de cumplimiento como prioridad ..	206
4.5.6. La extensión de la legitimación en el proceso .....	207
4.5.7. Ámbitos de desarrollo de la codificación .....	208
4.5.8. Comentario final.....	209
<b>CAPÍTULO IV. LA APORTACIÓN EUROPEA A LA CONSECUCCIÓN DEL OBJETIVO DEL EQUILIBRIO .....</b>	<b>213</b>
1. Introducción.....	213

2.	Proceso de aparición del desarrollo sostenible en los tratados .....	215
2.1.	El Acta Única .....	215
2.2.	El Tratado de la Unión.....	217
2.3.	El Tratado de Ámsterdam.....	221
2.4.	El Tratado de Lisboa .....	222
3.	Conclusiones sobre la evolución del desarrollo sostenible en los textos básicos.....	223
3.1.	El desarrollo sostenible es uno de los objetivos globales de la Unión Europea.....	223
3.2.	La integración o interrelación de sus pilares según los textos básicos.....	224
3.3.	La obligación de crear un sistema jurídico eficaz.....	224
3.4.	Carencias en los tratados básicos.....	225
4.	Nuestra propuesta .....	225

## **CAPÍTULO V. ORIGEN Y ELEMENTOS DEL SISTEMA JURÍDICO EUROPEO SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE .....**

1.	Introducción General .....	227
2.	Elementos básicos del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible en Europa .....	228
2.1.	La Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible.....	228
2.1.1.	Antecedentes .....	228
2.1.2.	El Consejo Europeo de Gotemburgo y reacciones iniciales .....	231
2.1.3.	Una primera valoración .....	236
2.2.	Proceso de revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible .....	237
2.3.	La Estrategia revisada .....	240
2.4.	Los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible .....	248
2.5.	Los Indicadores del Desarrollo Sostenible. Más allá del PIB .....	253
2.5.1.	Los Indicadores como instrumento de evaluación.....	254
2.5.2.	Un elemento esencial del sistema .....	256
2.5.3.	La necesaria relación principios-indicadores. La aportación de la ciencia jurídica.....	258
3.	La Estrategia Europa 2020 o el declive del sistema.....	260
3.1.	Una Europa en crisis .....	260
3.2.	La Estrategia Europa 2020. El cambio en el modelo de desarrollo .....	262
3.3.	El declive del objetivo del desarrollo sostenible.....	264
3.4.	El Comité Económico y Social. El último bastión del desarrollo sostenible .....	266
3.5.	La Economía Verde ¿Fin del periodo negro o consumación del cambio de modelo de desarrollo en Europa?.....	269
4.	El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo .....	274

5.	Valoración jurídica del sistema europeo.....	277
5.1.	Evolución del concepto de desarrollo sostenible.....	277
5.2.	Integración del objetivo en las políticas básicas.....	278
5.3.	La consolidación del desarrollo sostenible como objetivo global.....	280
5.4.	La confirmación del sistema en la revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible.....	282
5.5.	El objetivo de desarrollo sostenible es desplazado por la Estrategia Europa 2020.....	285
5.6.	Importancia del ECOSOC como punto de referencia.....	286
5.7.	¿Qué modelo de desarrollo elige Europa?.....	287
5.8.	El sistema jurídico tras el nuevo consenso europeo en materia de desarrollo.....	289
5.9.	La fragmentación de las políticas: una consecuencia de la falta de claridad del concepto del modelo de desarrollo sostenible.....	290

**CAPÍTULO VI. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL OBJETIVO DEL EQUILIBRIO EN EL RÉGIMEN EUROPEO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y BIODIVERSIDAD.....** 293

1.	Introducción.....	293
2.	La Directiva de Aves.....	294
3.	La Directiva Hábitats.....	296
4.	Régimen de la evaluación previa en relación con los espacios naturales y la biodiversidad bajo el prisma del desarrollo sostenible.....	300
4.1.	Proyectos públicos y privados que afecten a los espacios naturales protegidos y la biodiversidad.....	302
4.1.1.	El objeto del conflicto.....	303
4.1.2.	Principios básicos del régimen de EIA.....	305
4.1.3.	Análisis del principio de integración en el proceso de evaluación.....	307
4.1.4.	El objetivo del desarrollo sostenible en la EIA de proyectos.....	308
4.2.	El régimen de la evaluación ambiental estratégica en la protección de la biodiversidad.....	309
4.3.	El papel de la Comisión Europea en la interpretación del principio de integración en la aplicación de la Directiva Hábitats.....	312
5.	Criterios de resolución de conflictos.....	316
5.1.	Ponderación de intereses entre el estado de conservación favorable y el desarrollo económico y social.....	317
5.1.1.	Límite inferior o de no conflicto.....	320
5.1.2.	Supuestos ordinarios.....	321
5.1.2.1.	A nivel normativo.....	321
5.1.2.2.	Relativos al incumplimiento del deber de trasposición..	322
5.1.2.3.	Conflictos en el ámbito de los espacios naturales protegidos.....	324

5.1.3.	Casos extraordinarios .....	327
5.1.3.1.	Carácter excepcional de la autorización del art. 6.4 ....	327
5.1.3.2.	Respeto a las etapas del proceso de evaluación.....	328
5.1.3.2.1.	Examen de las posibles alternativas.....	328
5.1.3.2.2.	Evaluación previa adecuada.....	329
5.1.3.2.3.	Razones imperiosas de interés público de primer orden .....	330
5.1.3.2.4.	Medidas compensatorias y ponderación de la autoridad competente.....	331
5.1.3.3.	Supuestos en los que es preceptivo el informe de la Comisión.....	334
5.2.	Conflicto entre la protección ambiental y otros intereses diferentes a los sociales o económicos.....	338
5.3.	Interpretación del principio de integración en la evaluación de impacto en el marco de la Directiva Hábitats.....	340
5.4.	El principio de cautela (precaución) y su aplicación en la evaluación de impacto en espacios naturales protegidos .....	342
5.4.1.	Dimensión Temporal.....	346
5.4.2.	Ámbito objetivo.....	347
5.4.3.	Contenido material.....	347
5.5.	Carga de la prueba de la afección ambiental en materia de evaluación de impacto de proyectos dentro de un espacio protegido.....	350
5.5.1.	Fase previa: mínima actividad probatoria.....	350
5.5.2.	Segunda fase: supuestos ordinarios del art. 6.3. Inversión de la carga de la prueba .....	351
5.5.3.	Carga de la prueba en los supuestos de conflicto entre protección ambiental y actividad económica del art. 6.4 .....	352
5.5.3.1.	Posibles soluciones alternativas menos perjudiciales..	352
5.5.3.2.	Respecto de las medidas compensatorias.....	353
5.6.	La jurisprudencia en la evaluación ambiental estratégica.....	353
5.6.1.	Definición de plan o programa .....	354
5.6.2.	Ámbito de aplicación.....	355
5.6.3.	Efectos de la impugnación sobre su eficacia .....	355
5.6.4.	Respecto del criterio de interpretación de la evaluación de proyectos .....	355
5.6.5.	El principio de elevado nivel de protección del medio ambiente .....	356
5.6.6.	La promoción del desarrollo sostenible en la argumentación del TJUE.....	356
6.	Valoración conclusiva .....	357
6.1.	El desarrollo sostenible en el espíritu de la Directiva Hábitats.....	357
6.2.	El desarrollo sostenible en el cuerpo de la Directiva Hábitats.....	358
6.3.	Reconciliar cuerpo y espíritu: una necesidad .....	358
6.4.	La evaluación previa como herramienta de integración: de lo ambiental a lo sostenible.....	360
6.5.	Reflexiones sobre la labor del TJUE .....	362

## ÍNDICE GENERAL

Conclusiones.....	365
Tabla de abreviaturas.....	387
Enlaces Web.....	393
Bibliografía.....	397
Índice de casos .....	423



## Prólogo

Es un gran honor prologar esta obra que constituye la publicación del núcleo sustancial de la Tesis Doctoral del autor «Tesis Desarrollo sostenible: 30 años de evolución desde el informe Brundtland» por mí dirigida y juzgada por un Tribunal integrado por los Profesores Alfonso PÉREZ MORENO, Blanca LOZANO CUTANDA, Germán VALENCIA MARTÍN, Blanca SORO MATEO y Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA. Prologar una obra es un siempre grato ejercicio pues la investigación es la gran diferencia entre la Universidad y resto de niveles educativos. La Universidad no solo enseña. También produce conocimiento al servicio de la Sociedad. Este libro continua una senda del autor en la que ya ha publicado estudios como «El principio de integración en el Derecho Internacional: de la Declaración de Estocolmo a la Agenda 2030», *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, ISSN 1695-2588, n.º 37, 2017, pp. 217-257 que también puede verse en *La Toga*, n.º 194, 2017, pp. 22-38, junio 2019 (versión electrónica en <<https://www.revistalatoga.es/principio-integracion-derecho-internacional-la-declaracion-estocolmo-la-agenda-2030/>>).

La sostenibilidad ambiental es uno de los elementos centrales del Derecho Ambiental. Los Estatutos de nueva generación como el de Cataluña y Andalucía (artículo 57 EA) lo configuran como un título competencial. En esto fue precursora en España Mercedes CUYAS PALAZÓN en su tesis *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*. Desde el punto de vista jurídico el desarrollo sostenible es polisémico. Es título competencial, principio, objetivo. Además de todo esto es un proceso y el autor nos lo descubre como *corpus iuris* con identidad propia. Hablamos en definitiva de un nuevo modelo de sociedad. Un nuevo modelo económico que integre la sostenibilidad ambiental. Europa y el mundo necesitan romper esta dinámica irracional que nos avoca a una crisis ambiental sin precedentes con las amenazas de un cambio climático, una sexta extinción y un océano plastificado. Según el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT por sus siglas en inglés) esto acontecerá en 2100 cuando el océano llegue a absorber una cantidad crítica de carbono, cifrada en el estudio en 310 gigatoneladas (esto es, 310.000 millones de toneladas).

Hoy los ordenamientos van contestando la demanda de introducción de políticas sostenibles. Alfonso AGUADO PUIG en esta obra nos narra este proceso siendo a partir de la inclusión en 1997 del objetivo del desarrollo sostenible dentro de los textos básicos de la UE, cuando este adquiere relevancia jurídica. Pero es a partir de 2001, en los momentos previos a la Cumbre de Johannesburgo, cuando se desarrolla, *un sistema jurídico específico dirigido a su consecución* sobre la base de una estrategia, con un seguimiento efectivo sobre la base de unos indicadores y unos principios rectores establecidos en 2005 y, sobre todo, a partir de su reconocimiento como objetivo global definido en el articulado del Tratado a partir de la reforma operada en 2007.

La obra se estructura en cuatro capítulos y una valoración conclusiva: CAPÍTULO I. Orígenes del objetivo del desarrollo sostenible en el seno de Naciones Unidas; CAPÍTULO II. La Cumbre de la Tierra. Río 9; CAPÍTULO III. Evolución posterior hasta los Objetivos de Desarrollo Sostenible; CAPÍTULO IV. La aportación europea a la consecución del objetivo del equilibrio. AGUADO PUIG realiza críticas y propuestas. Así cree que la fragmentación de las políticas es una consecuencia de la falta de claridad del concepto del modelo de desarrollo sostenible. Cree AGUADO PUIG que el desarrollo sostenible se debe interpretar como un estado al que aspiramos, en una concepción dinámica, que nos obliga a mantenernos en un proceso en el que hay que coordinar la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones. Este proceso exige una serie de cambios necesarios como son el modelo económico o los patrones de producción y consumo, que no han sido llevados a la práctica, provocando así el incumplimiento reiterado de los compromisos asumidos. El autor cree que la definición más adecuada para unificar el ordenamiento jurídico europeo, es la segunda como definición o «dinámica» del Informe Brundtland y el lugar adecuado donde debe estar recogida ha de ser una norma jurídica vinculante del nivel del Tratado de la Unión Europea. Solo a partir de ese momento, afirma el autor, se sentará una base conceptual sólida para la eficacia jurídica del objetivo del desarrollo sostenible a nivel comunitario.

AGUADO PUIG considera que estamos ante un *corpus* jurídico en formación que es el Derecho del Desarrollo Sostenible. Un *corpus iuris* con identidad propia que cuenta con un método de aplicación, que en este caso se concreta en una planificación propia que, a partir de 2001, se materializa en la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible aprobada por el Consejo Europeo de Goteburgo, que va a estar sometida a revisión y control de cumplimiento de sus objetivos, así como a actualización en la Estrategia Revisada, sobre la base de unos indicadores. El autor considera que no podemos esperar grandes cambios en la consideración del desarrollo sostenible sin una necesaria reforma del régimen legal europeo en materia de hábitats y evaluación de impacto que adopte el desarrollo sostenible como objetivo global dentro de la política

ambiental y lo haga operativo con una adecuada concepción del principio de integración a todos los niveles.

Es una obra sobre problemas y aspectos que trascienden lo jurídico (pues se reflexiona sobre la propia dimensión del concepto de sostenibilidad en los ámbitos europeos e internacional) propugnando soluciones posibles y realizando propuestas sensatas. Para cualquier lector, el libro introduce a las grandes ideas y conceptos del Derecho del desarrollo sostenible de la mano de los hitos del proceso. Los años de experiencia profesional de Alfonso AGUADO PUIG y su entusiasmo investigador rezuman por los poros de la obra. El discurso, *que es propio*, se construye, adorna y enriquece con la sólida base jurisprudencial y doctrinal. Destacamos la sistematización y clasificación de principios jurídicos, y, sobre todo, la exposición de precedentes y jurisprudencia sobre el régimen de la evaluación previa en relación con los espacios naturales y la biodiversidad bajo el prisma del desarrollo sostenible (Proyectos públicos y privados que afecten a los espacios naturales protegidos y la biodiversidad; objeto del conflicto; análisis del principio de integración en el proceso de evaluación; régimen de la evaluación ambiental estratégica en la protección de la biodiversidad). Pero, sobre todo, destacamos los criterios de resolución de conflictos inducidos de la jurisprudencia y precedentes que deben constituir la guía jurídica para los operadores jurídicos, gestores ambientales y profesionales como parámetros de solución para los potenciales conflictos y problemas. El lector tiene aquí una valiosa herramienta puesta al día de la mano de la más reciente jurisprudencia y práctica administrativa de la Comisión de la Unión Europea.

En este sentido, nos hallamos ante una obra de gran valía intelectual que, a nuestro juicio, se añade a la colección de las mejores monografías en Derecho ambiental del panorama jurídico nacional de los últimos treinta años. En definitiva, estamos ante una investigación novedosa, sugestiva, de la que pueden extraerse múltiples indicaciones y sugerencias que no caerán en saco roto en medios dogmáticos y legislativos. Ante el Tribunal que juzgó esta obra dije algo que quiero repetir aquí. Lo normal es que el maestro acabe aprendiendo y enriquecido por la obra del discípulo. Yo no solo he aprendido Derecho del autor. También me ha enseñado a ser mejor persona corrigiendo mi obvios excesos y defectos. Ha sido un privilegio ver nacer esta obra y un jurista con criterio propio y valía indiscutible.

Jesús JORDANO FRAGA  
*Catedrático de Derecho Administrativo*  
Sevilla, agosto de 2019