

MEMENTO PRÁCTICO MEDIO AMBIENTE 2021-2022

es una obra colectiva,
realizada por iniciativa
y bajo la coordinación de
Francis Lefebvre

COORDINADORA:

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo en CUNEF. Consejera Académica de Gómez-Acebo & Pombo

AUTORES:

Jorge Agudo González

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid

M^ª Consuelo Alonso García

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla- La Mancha

Jordi Arteaga Fuentes

Abogado (socio), Menéndez & Asociados

José Miguel Beltrán Castellanos

Profesor Ayudante de la Universidad de Alicante. Doctor en Derecho Administrativo

Isabel Caro-Patón Carmona

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid. Abogada (social), Menéndez & Asociados

Rosa M^ª Fernández Egea

Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid

Rafael Fernández Valverde

Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Jesús M^ª García Blanco

Letrado del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales / Consejo Consultivo de Castilla y León

Carles García Rocasalva

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo de la Universitat de Girona

Manuel Gómez Tomillo

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valladolid. Letrado del Tribunal Constitucional

Julio V. González García

Catedrático de Derecho Administrativo. Instituto de Derecho Comparado, Universidad Complutense de Madrid

Héctor Iglesias Sevillano

Investigador de la Universidad Autónoma de Madrid

Luis Felipe López Álvarez

Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)

Esther López Barrero

Profesora de Derecho Internacional Público en la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)

Silvia Lorenzo Barcenilla

Abogada, Menéndez & Asociados

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo en CUNEF. Consejera Académica de Gómez-Acebo & Pombo

Carlos Menéndez Martínez

Abogado (socio), Menéndez & Asociados

José Antonio Montero

Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

María del Mar Muñoz Amor

Profesora Ayudante Doctora (acreditada como contratada doctora) de Derecho Administrativo de la Universidad Rey Juan Carlos

Lucía Muñoz Benito

Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja

Rafael Pizarro Nevado

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba

Jéssica Ramírez Cantero

Abogada, Menéndez & Asociados

Inmaculada Revuelta Pérez

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia

René Javier Santamaría Arinas

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja

Íñigo Sanz Rubiales

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid

Rafael Toledano Cantero

Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

© FRANCIS LEFEBVRE, S.A.

LEFEBVRE-EL DERECHO, S.A.

Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid.

www.efl.es

Precio: 92,56 € (IVA incluido)

ISBN: 978-84-18405-22-8

Depósito legal: M-31121-2020

Impreso en España

por Printing '94

C/ Orense, nº 4-2º. 28020 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

MEMENTO **PRÁCTICO**
FRANCIS LEFEBVRE

**Medio
Ambiente**

2021-2022

Fecha de edición: 10 de diciembre de 2020



Plan general

	<u>Número marginal</u>
Capítulo 1. Regulación internacional y de la Unión Europea	50
Capítulo 2. Regulación constitucional, competencias y organización administrativa	450
Capítulo 3. Acceso a la información, participación y acceso a la justicia	950
Capítulo 4. Responsabilidad medioambiental	1600
Capítulo 5. Evaluación ambiental	2200
Capítulo 6. Autorización, declaración responsable y comunicación	3500
Capítulo 7. Autorización ambiental integrada	4350
Capítulo 8. Técnicas de incentivo económico	4700
Sección 1. Impuestos ecológicos	4720
Sección 2. Ayudas públicas	5000
Sección 3. Contratación ecológica	5020
Sección 4. Subvenciones	5240
Capítulo 9. Gestión ecológica de las empresas y los productos	5400
Capítulo 10. Represión penal y administrativa de los ilícitos ambientales	6050
Capítulo 11. Espacios naturales, flora y fauna	6950
Capítulo 12. Aguas	7150
Capítulo 13. Contaminación atmosférica y acústica	7700
Capítulo 14. Residuos y suelos contaminados	8150
Capítulo 15. Cambio climático y comercio de derechos de emisión	8550

Tabla alfabética

Abreviaturas

CCAA	Comunidades autónomas
CEAL	Carta europea de la autonomía local
CEDH	Convenio Roma 4-11-1950, europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales
CIJ	Corte Internacional de Justicia
Const	Constitución Española
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DRS	Documentos de referencia por sectores
EDJ	El Derecho Jurisprudencia
EMAS	Sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales
GEI	Gases de efecto invernadero
LA	RDLeg 1/2001, texto refundido de la Ley de aguas
LAIA	L 27/2006, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente
LBRL	L 7/1985, de bases de régimen local
LC	L 22/1988, de costas
LCS	L 50/1980, de contrato de seguro
LCSP	L 9/2017, de contratos del sector público
LEA	L 21/2013, de evaluación ambiental
LGP	L 47/2003, general presupuestaria
LJCA	L 29/1998, de Jurisdicción contencioso-administrativa
LOPJ	LO 6/1985, del Poder Judicial
LOTC	LO 2/1979, del Tribunal Constitucional
LPAC	L 39/2015, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas
LRJSP	L 40/2015, de régimen jurídico del sector público
LRM	L 26/2007, de responsabilidad medioambiental
LRSC	L 22/2011, de residuos y suelos contaminados
LS/15	RDLeg 7/2015, texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
MPGM	Mejoras propuestas de gestión medioambiental
PNA	Plan Nacional de Asignación
RAMINP	D 2414/1961 Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas
RCDE UE	Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea
RDPH	RD 849/1986, Reglamento del dominio público hidráulico
TCo	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de los Derechos Humanos
TIDM	Tribunal Internacional del Derecho del Mar
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea

CAPÍTULO 1

Regulación internacional y de la Unión Europea

Sección 1. Regulación internacional	60	50
Sección 2. Regulación de la Unión Europea	220	

SECCIÓN 1

Regulación internacional

A. Evolución del Derecho ambiental internacional	70	60
B. Fuentes del Derecho ambiental internacional	90	
C. Principios más relevantes	100	
D. Protección sectorial a través de acuerdos internacionales	125	
E. Aplicación del Derecho ambiental internacional	160	
F. Gobernanza ambiental internacional	205	

El **Derecho ambiental internacional** es el conjunto de normas de Derecho internacional destinadas a la protección del medio ambiente. 62

Lo que ha de entenderse por **medio ambiente**, sin embargo, no se encuentra definido con precisión en el Derecho internacional. En los distintos instrumentos internacionales sobre la materia se aprecia que se trata de una noción amplia y flexible:

- La Declaración de Estocolmo de 1972 se refiere a que los **recursos naturales** de la Tierra, incluidos el aire, el agua, el suelo, la flora y la fauna, y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación (Declaración Estocolmo 16-6-1972 Principio 2).

- Se afirma que medio ambiente es «**donde vivimos todos**» (Informe Brundtland, 1987, <https://undocs.org/es/A/RES/38/161>).

- La Declaración de Río recoge la acepción amplia del término al establecer que los Estados deben cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del «**ecosistema de la Tierra**» (Declaración Río de Janeiro 14-6-1992 Principio 7).

- La Declaración de Johannesburgo de 2002 se refiere a algunos **problemas de carácter ambiental**, al afirmar que el ambiente global continúa sufriendo. La pérdida de la diversidad biológica continúa, las reservas pesqueras continúan reduciéndose, la desertificación clama por tierra más y más fértil, los efectos adversos del cambio climático son ya evidentes, los desastres naturales son más frecuentes y más devastadores y los países en desarrollo más vulnerables, y el aire, el agua y la contaminación marina continúan privando a millones de una vida decente. (Declaración Johannesburgo 4-9-2002 punto 13).

- La propia Corte Internacional de Justicia afirmó que el medio ambiente no es un concepto abstracto, sino que representa el espacio viviente, la **calidad de vida** y la salud misma de los seres humanos, en particular, de las generaciones venideras (CIJ Opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, 19-7-1996).

Aunque se maneje un término bastante amplio de medio ambiente, el Derecho ambiental internacional se caracteriza por una **aproximación antropocéntrica** respecto de su protección. Si se presta atención a la protección de los animales y plantas, así como a la preservación de los recursos naturales, es por la sencilla razón de que, sin ellos, la propia supervivencia del ser humano quedaría en entredicho. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (Declaración Río de Janeiro 14-6-1992 Principio 1). 64

Más recientemente se ha reforzado esta aproximación al afirmar que las **personas** son el elemento central del desarrollo sostenible y, a este respecto, nos esforzamos por lograr un mundo que sea justo, equitativo e inclusivo, y nos comprometemos a trabajar juntos para promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social y la protección del medio

ambiente, lo cual redundará en beneficio de todos [Declaración Río de Janeiro 22-6-2012]. La importancia de la naturaleza, incluidas **plantas y animales**, queda relevada a un segundo plano, por tanto.

No obstante, frente a concepción antropocentrista de la protección ambiental, cada vez gana mayor apoyo la **tesis** que afirma que la **naturaleza y sus componentes** (bosques, ríos, mares, etc.) han de protegerse por ser **intereses jurídicos en sí mismos** y porque su conservación, además de ser útil al ser humano, también lo es a otros organismos vivos con quienes se comparte el planeta, y que también son merecedores de protección en sí mismos (Corte Interamericana de Derechos Humanos Opinión consultiva sobre medio ambiente y derechos humanos -OC-23/17, 15-11-17 par.62 [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf]).

A. Evolución del Derecho ambiental internacional

70 El interés por el medio ambiente en el ámbito internacional es relativamente reciente, si bien es cierto que ya a finales del siglo XIX existieron algunas actuaciones internacionales -principalmente de carácter bilateral-, encaminadas a solucionar problemas ambientales aislados (p.e. la conservación y preservación de ciertos recursos vivos e **inertes**, cuya salvaguardia preocupaba a los estados).

La primera llamada de atención sería sobre los **efectos** nocivos de las **actuaciones humanas** en el medio ambiente desde un punto de vista global fue el informe titulado *Los límites del crecimiento*, dirigido al Club de Roma y publicado en 1972. En dicho informe se alertaba, entre otros extremos, sobre la rápida erosión del medio ambiente y la futura escasez de los recursos naturales, pronosticando un panorama muy desalentador para los años venideros. Se concluía que, incluso en los supuestos más optimistas de progreso tecnológico, el mundo no podría soportar las actuales tasas de crecimiento económico y demográfico más allá de unas cuantas décadas.

72 Conferencia de Estocolmo de 1972 El informe citado no fue más que el prelude de la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano**, celebrada en Estocolmo a finales de 1972. La Conferencia congregó a más de una centena de representantes gubernamentales, de instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG). Fue el primer foro internacional cuyo tema principal fue el medio ambiente.

En el marco de dicha Conferencia se adoptó la **Declaración Estocolmo 16-6-1972**, que constituyó el primer instrumento ambiental significativo del Derecho ambiental internacional. Esta Carta magna de protección ambiental se compone de un total de **26 principios**, que han sido retomados en posteriores instrumentos internacionales sobre la materia.

Entre ellos cabe destacar los siguientes:

- El hombre tiene el **derecho fundamental** a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne **obligación** de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras (Principio 1).
- Los **recursos naturales** de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga (Principio 2).
- Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la Tierra para producir **recursos vitales renovables** (Principio 3).
- El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la **flora y fauna silvestres** y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestres (Principio 4).

74 • El **desarrollo económico y social** es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida (Principio 8).

- A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un **enfoque integrado y coordinado** de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población (Principio 13).

- De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del Derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de **explotar sus propios recursos** en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional (Principio 21).

- Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse, con espíritu de cooperación y en pie de igualdad, de las cuestiones internacionales relativas a la protección y el mejoramiento del medio. Es indispensable cooperar, mediante **acuerdos multilaterales o bilaterales** o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados (Principio 24).

Otro resultado importante de la Conferencia de Estocolmo fue la creación del **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente** (nº 207).

Con la Conferencia de Estocolmo de 1972 se dieron, por tanto, los primeros pasos, normativos e institucionales, para la creación de un nuevo cuerpo de normas de Derecho internacional.

Informe Brundtland A la vista de la constatación de la progresiva y acelerada degradación del medio natural, la Asamblea General de Naciones Unidas decidió establecer una comisión especial, la **Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo** (Naciones Unidas Resol. 38/161, 19-12-1983), con el objeto de elaborar «un programa global para el cambio».

El mandato concreto consistió en:

- estudiar la **situación** del medio ambiente mundial;
- proponer **estrategias** medioambientales a largo plazo para alcanzar un desarrollo sostenido para el año 2000;
- hacer **recomendaciones** para conseguir una mayor cooperación entre los países para establecer unos objetivos comunes y complementarios en materia de medio ambiente y desarrollo;
- elaborar un **programa de acción** a largo plazo para los próximos decenios y establecer los objetivos a los que aspira la comunidad mundial.

En 1987 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo publicó el **Informe Nuestro futuro común** o Informe Brundtland -tomado de su presidenta, Gro Harlem Brundtland- (<https://undocs.org/es/A/RES/38/161>). En dicho informe se insistió en que no puede existir un crecimiento económico duradero sin un medio ambiente sostenible que satisfaga las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras.

Para ello, los responsables en la toma de decisiones económicas tenían que tomar en consideración las necesidades ambientales y de desarrollo. Se acuñó así el concepto de **«desarrollo sostenible»**, que sería retomado ya de forma explícita en la Conferencia de Río de 1992.

Conferencia de Río de 1992 La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo -**Cumbre de la Tierra**- se celebró en Río de Janeiro, Brasil (3 a 14-6-1992), reuniendo a más de 170 representante estatales, más de 50 representantes de organizaciones internacionales y miles de ONG.

De ella surgió la **Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo**, también conocida como «Declaración de Río» [Declaración Río de Janeiro 14-6-1992]. Comprende 27 principios, alguno de ellos retoma el contenido de los principios ambientales apuntados en la Declaración de Estocolmo de 1972, pero desecha el postulado de «crecimiento cero» para apostar por un crecimiento (desarrollo) sostenible.

Como la Declaración de Estocolmo de 1972, su naturaleza es **meramente declarativa**. Sin embargo, muchos de sus principios han sido incorporados en acuerdos internacionales o han adquirido la consideración de normas internacionales -costumbre internacional-, por lo tanto, con un valor jurídico vinculante (nº 90 s.).

Algunos de los **principios** más importantes de la Declaración de Río son los siguientes:

- De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de **aprovechar sus propios recursos** según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional (Principio 2).

- A fin de alcanzar el **desarrollo sostenible**, la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no puede considerarse en forma aislada (Principio 4).

76

78

- Los Estados deben cooperar con espíritu de **solidaridad mundial** para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen **responsabilidades** comunes pero diferenciadas (Principio 7).
- Los Estados deberían **cooperar** en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras (Principio 9).

80

- El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la **participación** de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deben facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes (Principio 10).
- Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deben aplicar ampliamente el **criterio de precaución** conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente (Principio 15).
- Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la **internalización de los costos ambientales** y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales (Principio 16).
- Debe emprenderse una **evaluación del impacto ambiental**, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente (Principio 17).
- Los Estados deben proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener **considerables efectos ambientales transfronterizos** adversos, y deben celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe (Principio 19).

82

Frutos de la Conferencia de Río de 1992 también fueron la Agenda 21 y la Declaración de principios relativos a gestión, conservación y desarrollo sostenible de todo tipo de bosques: La **Agenda 21** (Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el siglo XXI) es un programa de acción dirigido a los poderes públicos de los Estados con directrices de orden social, medioambiental y económicas, detalladas y concretas que permitan la consecución del desarrollo sostenible a todos los niveles ([https://undocs.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1\(Vol.I\)](https://undocs.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I))). La **Declaración de principios relativos a la gestión, conservación y desarrollo sostenible de todo tipo de bosques** son directrices y recomendaciones sobre la conservación y desarrollo sostenible forestal, que carecen de fuerza jurídica vinculante, porque no se consiguieron los consensos necesarios entre los Estados participantes en la Conferencia de Río. Sin embargo, se dio pie a la creación del grupo de trabajo sobre criterios e indicadores para la conservación y gestión sostenible de los bosques templados y boreales en 1994 (también conocido como el «Proceso de Montreal») y del grupo intergubernamental sobre los bosques en 1995, éste último como órgano subsidiario de la Comisión de Desarrollo Sostenible. En el seno de la Conferencia de Río también se auspició la firma de algunos **acuerdos internacionales** sobre el medio ambiente de gran importancia, por servir de marco jurídico para futuras negociaciones: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático; el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Convención para combatir la Desertificación (nº 96). Con el fin de asegurar el seguimiento efectivo de los resultados de la Conferencia de Río, así como desarrollar y dar seguimiento a los planes de implementación de las siguientes conferencias internacionales sobre medio ambiente, la Asamblea General de Naciones Unidas creó a finales de 1992 la **Comisión sobre el Desarrollo Sostenible** (nº 209), actualmente reemplazada por el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (nº 211).

Conferencia de Johannesburgo de 2002 El siguiente hito importante fue la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, conocida como «**Río+10**», celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica (26-8-2002 a 4-9-2002). A ella acudieron un centenar de representantes gubernamentales y unas 60.000 personas, entre representantes de ONG, y del mundo periodístico y empresarial.

La finalidad de la Cumbre fue renovar el compromiso político para promover y fortalecer el desarrollo sostenible a todos los niveles, y así se puso de manifiesto con la adopción de la **Declaración sobre Desarrollo Sostenible** (Declaración Johannesburgo 4-9-2002).

En esta Declaración se vuelve a enfatizar la necesidad de promover y fortalecer en todos los planos -local, nacional, regional y mundial- tanto el **desarrollo económico y social** como la **protección ambiental**, que son «pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible» (punto 5). En este sentido, se reafirma lo ya convenido en la Declaración de Río de 1992 y en la Agenda 21.

Se reconocen como grandes **problemas a resolver**: la pobreza, las pautas insostenibles de producción y consumo, y el progresivo deterioro y agotamiento de los recursos naturales. Pero también se afirma que la sociedad mundial tiene los medios y los recursos para responder a los retos de la erradicación de la pobreza y el logro del desarrollo sostenible que enfrenta toda la humanidad (punto 21).

Se apuesta por la **multilateralidad** para resolver los retos del planeta, necesitándose instituciones internacionales y multilaterales más eficaces, democráticas y responsables de sus actos (punto 31). Las Naciones Unidas, por cuanto es la organización más universal y representativa, debe seguir liderando la promoción del desarrollo sostenible (punto 32).

Por último, los Estados firmantes de la Declaración afirman que se comprometen a aunar esfuerzos «para salvar nuestro planeta, promover el desarrollo humano y lograr la prosperidad y la paz universales» (punto 35). Sin embargo, estos propósitos no se incorporan en un instrumento con fuerza jurídica vinculante.

La Declaración de Johannesburgo se acompañó con un **Plan de Aplicación** en el que se recogen metas, recomendaciones y medidas concretas para dar cumplimiento a lo recogido en la Declaración.

84

Conferencia de Río de 2012 Con objeto de proseguir la revisión del concepto de desarrollo sostenible y su implementación, se celebró en Río de Janeiro, Brasil (20 a 22-6-2012) la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. Al celebrarse el vigésimo aniversario de la Conferencia de Río de 1992, a esta Conferencia se la conoce como «**Río+20**».

En ella, los representantes estatales al más alto nivel renovaron su **compromiso político** de cumplir con la Declaración de Río y los planes de acción anteriores. También evaluaron los [desiguales] avances y lagunas en la implementación de los compromisos acordados y se propusieron medidas para afrontar nuevos retos.

Los grandes temas sobre los que se centraron las negociaciones fueron, por un lado, la definición de una **economía verde** en el contexto del desarrollo sostenible, que apoye de forma simultánea los objetivos de desarrollo del milenio, el trabajo digno y la erradicación de la pobreza. Por otro lado, se avanzó en el marco institucional para el desarrollo sostenible mediante la creación de un **foro político** de alto nivel que sustituyó a la Comisión de Desarrollo Sostenible.

Estas cuestiones quedaron reflejadas en la **Declaración titulada *El futuro que queremos*** (Declaración Río de Janeiro 22-6-2012). Las ideas más importantes recogidas en esta Declaración fueron:

- **Progresos hacia un desarrollo sostenible**: la necesidad de reconocer y comprender las interrelaciones entre la economía, la sociedad y la naturaleza, para saber actuar al respecto es lo que se conoce como desarrollo sostenible y es y es un proceso dinámico. Los procesos acometidos aún se consideran lentos y superficiales, por lo que el camino hacia el desarrollo sostenible no ha sido iniciado. A este respecto, es necesario modificar los patrones del sistema productivo y de consumo que imperan en la actualidad.

- **Empoderamiento** de las personas: es fundamental para que se produzca una libre elección de las opciones sostenibles, pues cada decisión individual puede tener una repercusión global. Para ello es necesario, no obstante, asegurar la salvaguarda de los derechos humanos, cubrir las necesidades básicas, erradicar la pobreza, así como garantizar la seguridad y la capacidad de adaptación humana. También son áreas prioritarias en este sentido, la educación para el desarrollo sostenible, la creación de empleo, en particular para mujeres y jóvenes, así como impulsar un crecimiento verde y sostenible.

- **Promoción de una economía sostenible**: la economía mundial ha de transformarse y orientarse hacia un crecimiento verde, a través de la internalización de los costes ambientales, el incentivo de actuaciones sostenibles, así como la financiación pública y privada de las actividades sostenibles.

86

- Fortalecimiento de la **gobernanza institucional**: para acometer las metas anteriores es necesario contar con un marco institucional que permita adoptar decisiones de manera eficaz en los distintos niveles local, nacional, regional y mundial. Se hace un llamamiento a mejorar la gobernanza y la coherencia que permita superar la situación de instituciones fragmentadas e ineficientes. Se propone la posible creación de un consejo mundial para el desarrollo sostenible.

Esta conferencia sigue, por tanto, con la tendencia iniciada ya en Río 1992 de vincular la protección del medio ambiente a la consecución de un **desarrollo económico y social**, que, en ocasiones, no favorece que se pueda revertir la degradación ambiental acuciante.

Fruto de esta conferencia son, no obstante, los **objetivos de desarrollo sostenible**, en sustitución de los objetivos de desarrollo del milenio, que junto con 169 metas se incorporaron finalmente en la **Agenda de Desarrollo Sostenible 2030** (Naciones Unidas Resol A/RES/70/1, 21-10-15). Ver nº 108.

B. Fuentes del Derecho ambiental internacional

- 90** Muchos de los instrumentos donde se integran las reglas y principios del Derecho ambiental internacional son de naturaleza «blanda» (*soft law*), puesto que **no** comportan **obligaciones vinculantes** para los Estados. Así sucede con buena parte de los instrumentos del Derecho ambiental internacional, que son declaraciones de principios y no tratados ratificados por los Estados.

Esta realidad no significa que las obligaciones y normas internacionales de carácter ambiental sean inexistentes. Entre las fuentes del Derecho ambiental internacional encontramos también **acuerdos internacionales y normas consuetudinarias** -estas últimas a pesar de la «juventud» de esta rama especializada de Derecho internacional-.

Por otro lado, el Derecho ambiental internacional también se integra por un buen número de tratados o **acuerdos internacionales**, que sí tienen carácter vinculante para los Estados firmantes.

[Precisiones] Las declaraciones y otros **documentos de Naciones Unidas** pueden consultarse a través de la página web <http://undocs.org/>. Los tratados y acuerdos internacionales en la página <https://treaties.un.org/>.

Las sentencias de la **Corte Internacional de Justicia** pueden consultarse en: <https://www.icj-cij.org/en/cases>.

- 92** **Declaraciones de principios** Los más importantes instrumentos del Derecho ambiental internacional con esta naturaleza son los siguientes:

- La **Declaración de Estocolmo** de 1972, resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano [Declaración Estocolmo 16-6-1972].
- La **Declaración de Río** sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo [Declaración Río de Janeiro 14-6-1992].
- La **Declaración de Johannesburgo** sobre Desarrollo Sostenible de 2002, resultado de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible [Declaración Johannesburgo 4-9-2002].
- La **Declaración «El futuro que queremos»** de 2012, resultado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible [Declaración Río de Janeiro 22-6-2012].

[Precisiones] El Derecho ambiental internacional se encuentra en continua evolución y desarrollo, por lo que es frecuente que algunas **reglas originariamente no vinculantes** se conviertan en Derecho vinculante. Esto puede suceder porque han sido introducidas en acuerdos internacionales, o bien se han convertido en una norma consuetudinaria (costumbre internacional), una vez constatada una práctica general y reiterada de los sujetos de Derecho internacional unida a una convicción de su obligatoriedad jurídica. Así ha ocurrido con buena parte de los principios más importantes del Derecho ambiental internacional (nº 100 s.).

En otras ocasiones, los propios **tratados**, a pesar de ser instrumentos jurídicamente vinculantes para los Estados que los han ratificado, incorporan lo que puede considerarse como **contenido no vinculante**. Esto ocurre cuando se emplean enunciados amplios y vagos, verbos condicionales y obligaciones de comportamiento poco concretas. Las obligaciones convencionales que no se concretan en obligaciones claras y vinculantes para las partes en el tratado constituyen así una mera exposición de buenas intenciones.

- 94** **Acuerdos internacionales** Como se ha comentado, además de las declaraciones de principios, el Derecho ambiental internacional también se integra por los acuerdos internacionales, los llamados acuerdos multilaterales del medio ambiente (AMUMA). Aquí solo se hará referencia a aquellos más importantes y de carácter multilateral.

Estos acuerdos internacionales se encuentran consagrados a la protección de **sectores ambientales** más o menos delimitados -protección atmosférica, conservación de la biodiversidad, protección contra contaminantes químicos y sustancias peligrosas, etc.-. Algunos de estos acuerdos constituyen el marco normativo de otros acuerdos, que los desarrollan y aplican. Este es el caso, por ejemplo, de la Convención de Viena sobre protección de la capa de ozono de 1985 y el Protocolo de Montreal de 1987; o de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático de 1992 y el Acuerdo de París de 2016.

Por lo general, todos los acuerdos prevén la creación de una serie de **órganos**, como son la conferencia de las partes, una secretaría general y algunos órganos subsidiarios de carácter técnico e intergubernamental. Ello ha llevado a plantear que pudieran tratarse de organizaciones internacionales *de facto*.

Precisiones La regulación sectorial en materia de medio ambiente es tan amplia y variada que no está exenta de **críticas**. Así, se advierte que existe una «congestión de tratados», que su enfoque está poco integrado y muy fragmentado con políticas *ad hoc*, temas superpuestos y poca definición de prioridades, a la vez de que se resta eficacia a los esfuerzos y recursos financieros y técnicos de los países encaminados a la protección del medio ambiente.

A pesar de los déficits y debilidades, la existencia de estos acuerdos ha dotado a los Estados y demás sujetos internacionales de **instrumentos y foros de discusión y actuación** para la salvaguarda de un planeta cada vez más esquilado. El reto está, por tanto, en servirse de ellos y avanzar en la protección ambiental internacional.

Entre los acuerdos internacionales más importantes en el ámbito del medio ambiente se encuentran:

96

Protección sectorial	Acuerdo internacional	Entrada en vigor	Partes	Fecha desde que es parte España
Capa de ozono	Convenio para la protección de la capa de ozono (Convenio Viena 22-3-1985)	1988	198	1988
	Protocolo relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (Protocolo Montreal 16-9-1987)	1989	198	1992
Cambio climático	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (Convención Nueva York 9-5-1992)	1994	197	1993
	Protocolo al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (Protocolo Kioto 11-12-1997)	2005	192	2002
	Acuerdo sobre cambio climático (Acuerdo París 12-12-2015)	2016	189	2017
Biodiversidad	Convenio sobre la diversidad biológica (Convenio Río de Janeiro 5-6-1992)	1993	196	1993
	Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología (Protocolo Montreal 29-1-2000)	2003	173	2002
	Protocolo sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización (Protocolo Nagoya 29-10-2010)	2014	128	2014
	Convenio sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) (Convenio Washington 3-3-1973)	1975	183	1986
	Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Convención Bonn 23-6-1979)	1983	131	1985

Protección sectorial	Acuerdo internacional	Entrada en vigor	Partes	Fecha desde que es parte España
Bosques y hábitats vulnerables	Convenio internacional de las maderas tropicales (ITTA) (Convenio Ginebra 27-1-2006)	2011	74	2012
	Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convención Ramsar 2-2-1971)	1975	171	1982
	Convención de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África (Convención París 14-10-1994)	1996	197	1996
Sustancias peligrosas y contaminantes	Convención sobre contaminantes orgánicos persistentes (Convención Estocolmo 22-5-2001)	2004	184	2004
	Convención sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (Convención Rotterdam 10-9-1998)	2004	163	2004
	Convención sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (Convención Basilea 22-3-1989)	1992	188	1994
	Convenio de Minamata sobre el mercurio (Convenio Kumamoto 10-10-2013)	2017	123	no ratificado
Requisitos procedimentales	Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convención Aarhus 25-6-1998)	2001	47	2004
	Convención sobre la evaluación de impacto ambiental en el contexto transfronterizo (Convención Espoo 25-2-1991)	1997	45	1992

En el nº 125 s. se desarrollan los **regímenes convencionales** correspondientes a cada uno de los sectores materiales referidos.

C. Principios más relevantes

- 100** Como se ha apuntado anteriormente, las **declaraciones internacionales** contienen reglas y principios del Derecho ambiental internacional que no suponen necesariamente obligaciones vinculantes para los Estados. No obstante, podrán adquirir **carácter normativo y vinculante** cuando expresamente se recojan en acuerdos internacionales (para los Estados parte), o bien cuando, por su práctica general y reiterada, se conviertan en normas consuetudinarias. Los principios más importantes del Derecho ambiental internacional son los siguientes.
- 102 Principio de prevención** Este principio, también conocido como **principio de no causar daños ambientales transfronterizos**, constituye una de las reglas primigenias del Derecho ambiental internacional. Establece la obligación general de todo Estado de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas más allá de los límites de su jurisdicción nacional. La **naturaleza consuetudinaria** de esta regla de Derecho internacional ambiental ha sido afirmada por la Corte Internacional de Justicia [CIJ 25-9-97, asunto Gabcikovo-Nagymaros, Hungría vs Eslovaquia, <https://www.icj-cij.org/en/case/92/judgments>].

Precisiones Esta máxima fue recogida por vez primera en el laudo arbitral de 11-3-41 en el asunto «Trail Smelter (EEUU vs Canadá)», al determinarse que ningún Estado tiene derecho de usar o de permitir el uso de su territorio de tal modo que cause daño por razón del lanzamiento de emanaciones en o hacia el territorio de otro (http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf). También ha sido invocada por la Corte Internacional de Justicia en su Opinión consultiva de 1996 sobre la legalidad de la amenaza y uso de armas nucleares (<https://www.icj-cij.org/files/advisory-opinions/advisory-opinions-1996-es.pdf>).

104

El principio de no causar daños ambientales transfronterizos se recoge en los instrumentos internacionales junto con la afirmación del principio de **soberanía estatal sobre los recursos ambientales** que se encuentren en su territorio (Declaración Estocolmo 16-6-1972 Principio 21; Declaración Río de Janeiro 14-6-1992 Principio 2). Los dos principios se complementan: los Estados son soberanos para utilizar y beneficiarse de sus propios recursos, según sus políticas ambientales y de desarrollo, a la vez que se afirma su responsabilidad por los daños que puedan causar a los recursos naturales que se encuentran bajo la soberanía de otros Estados. Esto es especialmente importante cuando son recursos naturales (ríos, bosques, especies transfronterizas, etc.) que se encuentran en o transcurren por el territorio de dos o más Estados.

Tiene que existir un **riesgo de «daño significativo»** para afirmar que se ha vulnerado esta regla. Ello conlleva, a su vez, una serie de obligaciones estatales, de carácter preventivo, como la notificación previa a la realización de alguna actuación que pueda tener efectos sobre el medio ambiente o recursos transfronterizos, así como la realización de una evaluación de impacto ambiental (CIJ 20-4-10, asunto Plantas de celulosa sobre el río Uruguay -Argentina vs Uruguay-, <https://www.icj-cij.org/en/case/135>).

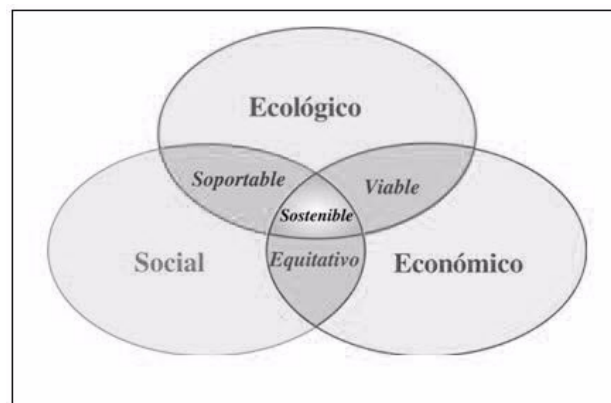
De haberse producido «daños significativos», se ha afirmado que el Estado responsable estará obligado a proceder a **restaurar la situación al estado previo** a la comisión del ilícito -la causación de daños ambientales transfronterizos-. En el caso que esto no fuera posible, el Estado responsable debe ofrecer una indemnización (CIJ 17-4-13, asunto Ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en la zona fronteriza, Costa Rica vs Nicaragua, <https://www.icj-cij.org/en/case/150>; 16-12-15, asunto Construcción de una carretera en Costa Rica a lo largo del río San Juan, Nicaragua vs Costa Rica, <https://www.icj-cij.org/en/case/152>). Por último, la **Comisión de Derecho Internacional (CDI)** ha elaborado el Proyecto de artículos sobre la prevención de daños transfronterizos causados por actividades peligrosas de 2001, donde se encuentran buena parte de estas reglas. No es un tratado internacional, por lo que la naturaleza jurídica de su contenido será, en su caso, costumbre internacional.

106

Principio de desarrollo sostenible El principio de desarrollo sostenible establece un vínculo entre la protección del medio ambiente y el desarrollo en general. Su contenido ha sufrido una cierta **evolución**.

El concepto «desarrollo sostenible» se acuñó por primera vez en el **Informe Brundtland** de 1987 (<https://undocs.org/es/A/RES/38/161>). En él se hacía hincapié en la equidad intrageneracional e intergeneracional al establecer que es aquel desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades. Se trataba de cumplir, por tanto, con las necesidades de las personas menos favorecidas a la vez que introducir restricciones para garantizar la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras, a la vista de la capacidad limitada del planeta.

El concepto de desarrollo sostenible fue recogido y desarrollado en la **Declaración de Río** (Declaración Río de Janeiro 14-6-1992) y en la Agenda 21 ([https://undocs.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1\(Vol.I\)](https://undocs.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I))), asentado sobre tres **pilares interdependientes y sinérgicos**: desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental:



Se trata con ello conciliar **varios tipos de intereses**, por una parte, el desarrollo económico de los países, especialmente de aquellos menos industrializados, así como su desarrollo y cohesión social junto con la salvaguarda de un medio ambiente cada vez más degradado y con escasos recursos naturales.

Se ha querido ver en este principio una legitimación a la idea de que un mayor crecimiento económico, estimulado por un aumento del comercio internacional y de la productividad, puede llevar a erradicar la pobreza y con ella una de las causas de la degradación ambiental. En esta línea se propuso el concepto de «**economía verde**» en el seno de la Conferencia de Río+20. No obstante, cada vez son más las voces que advierten que en un planeta con recursos finitos, el desarrollo basado en un crecimiento ilimitado deja de ser sostenible. Fruto de esta preocupación, recientemente está ganando peso el concepto de «**economía circular**», que hace más eficiente la utilización de recursos y limita la generación de residuos, apelando a la máxima de las tres «R»: «reducción», «reutilización» y «reciclaje».

108 La **Agenda de Desarrollo Sostenible 2030** (Naciones Unidas Resol A/RES/70/1, 21-10-15), como consecuencia de la Conferencia Río+20, incorpora los **objetivos de desarrollo sostenible** (ODS) a conseguir para el 2030:

Objetivo 1. Poner fin a la **pobreza** en todas sus formas y en todo el mundo.

Objetivo 2. Poner fin al **hambre**, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el **bienestar** de todos a todas las edades.

Objetivo 4. Garantizar una **educación** inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

Objetivo 5. Lograr la **igualdad** de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del **agua** y el saneamiento para todos.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una **energía** asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 8. Promover el **crecimiento económico** sostenido, inclusivo y sostenible, el **empleo** pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9. Construir **infraestructuras** resilientes, promover la **industrialización** inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 10. Reducir la **desigualdad** en los países y entre ellos.

Objetivo 11. Lograr que las **ciudades** y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de **consumo y producción** sostenibles.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el **cambio climático** y sus efectos.

Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los **océanos, mares y recursos marinos** para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los **ecosistemas terrestres**, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el **acceso a la justicia** para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.