

SOSTENIBILIDAD: UN ESFUERZO PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN

Celia María Gonzalo Miguel¹

SUMÁRIO: Introducción; 1 El Desarrollo Sostenible En El Derecho Internacional; 1.1 Los Antecedentes Del Concepto: De La Conferencia De Estocolmo Al Informe «Nuestro Futuro Común»; 1.2 El Origen Del Concepto: El Informe De La Comisión Mundial Para El Medio Ambiente Y El Desarrollo «Nuestro Futuro Común»; 1.3 La Consolidación Del Concepto Como Principio Fundamental: La Conferencia De Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente Y Desarrollo; 1.4 La Paralización Del Concepto: La Declaración Del Milenio Y La Conferencia De Johannesburgo; 2 El Reconocimiento Jurídico Del Desarrollo Sostenible; 2.1 El Desarrollo Sostenible En El Derecho Comunitario; 2.2 El Desarrollo Sostenible En El Derecho Estatal; 2.3 El Desarrollo Sostenible En El Ámbito Local; Consideraciones Finales; Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

«El desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». Así es como en 1987, ante la alerta generalizada del peligro que para nuestro ecosistema suponía el modelo económico existente, el Informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, formula por primera vez por escrito el concepto de **desarrollo sostenible**. Surge un nuevo concepto que implicará un cambio necesario en el ámbito cultural y político. El desarrollo ilimitado y competitivo no será a partir de entonces un modelo válido, sino que será necesario un nuevo modelo de desarrollo. La distribución de la riqueza económica, del bienestar social y del medio ambiente deberá realizarse de manera equitativa entre todos los habitantes que habitan el planeta en el presente y en el futuro.

¹ Mestranda do *Master en Derecho Ambiental y de La Sostenibilidad da Universidad de Alicante* (España), participante do Programa de Dupla Titulação com o Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da UNIVALI.

Artigo desenvolvido na Disciplina Contexto de Emergencia del Desarrollo Sostenible, lecionada pelo Professor Dr. Paulo Márcio Cruz, como Professor visitante do *Master en Derecho Ambiental y de La Sostenibilidad da Universidad de Alicante* (España).

Conceptualmente, el desarrollo sostenible está integrado por tres dimensiones o pilares fundamentales: la sostenibilidad ambiental, la sostenibilidad económica y la sostenibilidad social², y por tanto, será necesaria una interacción de las ramas económica, social y ambiental para hablar de una verdadera sostenibilidad. Desde la perspectiva económica, y siguiendo las teorías economistas, la Comisión Europea³, ha distinguido tres conceptos de sostenibilidad: la sostenibilidad débil (cuyo fin es encontrar un equilibrio entre la acumulación y la destrucción de los activos económicos, sociales y ambientales), la sostenibilidad fuerte (que recalca la importancia del capital natural el cual presta servicios que no pueden sustituirse o prestarse por otros recursos), y la sostenibilidad ambiental (que impone preservar los flujos físicos de bienes y servicios procedentes de los recursos naturales).

Al margen de las perspectivas económica y sociológica del desarrollo sostenible, el presente artículo se centrará en el análisis del desarrollo sostenible desde un punto de vista jurídico. Se trata de analizar del reconocimiento jurídico del desarrollo sostenible en los diferentes instrumentos jurídicos. Para ello, en primer lugar, se realizará una aproximación a los antecedentes y el origen del concepto de desarrollo sostenible en el derecho internacional, hasta su consolidación como un objetivo mundial y la puesta en marcha de programas de acción específicos e instituciones responsables del logro de un desarrollo sostenible. Posteriormente, se analizará el paso realizado por la Unión Europea y los Estados, para integrar ese objetivo o meta marcado por el derecho internacional en los diferentes instrumentos jurídicos del ámbito comunitario, estatal y local, adquiriendo así, un carácter jurídico vinculante.

² La **sostenibilidad económica**, deberá conseguirse con dos fórmulas principales: gobernando la economía (mediante gobiernos en red, dejando a cada gobierno regional, nacional o local un haz de responsabilidades coordinadas con los demás) y cambiando los modelos de consumo y producción. La **sostenibilidad social**, que en una propuesta de mínimos e irrefutable, comprende la satisfacción universalizada de seis necesidades: seguridad libertad, alimentos-agua potable, vivienda, asistencia sanitaria, educación, democracia-participación. Y finalmente, la **sostenibilidad ambiental**, que supone la preservación de los sistemas ambientales, que posibilitan la existencia en el planeta a través del equilibrio ecológico.

³ COM (2000) 576 final, 20 de septiembre de 2000. Conjugar nuestras necesidades y nuestras responsabilidades: Integración de las cuestiones medioambientales en la política económica.

1 EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL DERECHO INTERNACIONAL

1.1 Los antecedentes del concepto: de la Conferencia de Estocolmo al Informe «Nuestro Futuro Común»

Hasta finales de los años sesenta, el cuerpo normativo existente en materia de protección ambiental, se centraba en tratados y actuaciones institucionales de carácter sectorial sobre aquellos elementos del ecosistema que eran útiles para la producción. Sin embargo, esa concepción sectorial y utilitarista comenzará a cambiar con movimientos como el «Mayo del 68» francés, en el que empiezan a cuestionarse los valores de la sociedad de consumo, o la promulgación en Estados Unidos en 1969 de la *NEPA*, como primera institución jurídica propiamente ambiental⁴. Surgen también pronunciamientos científicos como el Informe del Club de Roma «Los Límites del Crecimiento»⁵, que en 1972 ponía de manifiesto la existencia de problemas ambientales de escala planetaria que podían poner en peligro el futuro de la vida en el planeta, cuestionándose el modelo economista y productivo existente, basado en la explotación indiscriminada del capital natural y ambiental.

Con estos antecedentes, y a la vista de los estudios científicos empieza a surgir una creciente toma de conciencia generalizada sobre la necesidad de frenar el proceso de deterioro de nuestro planeta que culminará en 1972 con la celebración del primer foro internacional que centrará su atención en el medio

⁴ La Nacional Environmental Policy Act norteamericana (*NEPA*), fue la primera ley que por primera vez impulsó de forma generalizada la realización de la Evaluación de Impacto Ambiental para aquellas actividades «que pudieran afectar de forma significativa a la calidad del medio humano».

⁵ En 1970 el Club de Roma encargó a un grupo de investigadores de Massachusetts Institute of Technology, la realización de un estudio sobre las tendencias y los problemas económicos que amenazan a la sociedad global. Los resultados de la investigación fueron publicados bajo el título «Los Límites del Crecimiento», afirmándose que «si se mantienen las tendencias actuales de crecimiento de la población mundial, industrialización, contaminación ambiental, producción de alimentos y agotamiento de los recursos, este planeta alcanzará los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien años. El resultado más probable sería un súbdito e incontrolable descenso tanto de la población como de la capacidad industrial».

ambiente global: la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, más conocida como «**Conferencia de Estocolmo**»⁶.

La Conferencia de 1972, constituye para la mayoría de la doctrina, el origen del Derecho Internacional Ambiental y en relación al objeto de nuestro estudio, el primer antecedente del concepto Desarrollo Sostenible. Entre otros aspectos⁷, es entonces, cuando se recoge por primera vez en un instrumento internacional, la estrecha relación entre el desarrollo y el medio ambiente. La necesidad de preservar para las generaciones futuras el medio ambiente teniendo como metas la paz, el desarrollo económico y social, se pondrá de manifiesto en la Declaración de Principios. En concreto, el apartado 6 de su preámbulo afirma que «...por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores y un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones del hombre (...). La defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas». Y ya en el articulado, el Principio primero afirma que «el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a 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».

En Estocolmo, se atisban ideas, todavía sin concretar, de los elementos que como veremos, configurarán el concepto de desarrollo sostenible («el desarrollo

⁶ La Conferencia Mundial sobre el Medio Humano fue preparada por un Comité Especial compuesto por representantes de 27 Estados, y contó con la asistencia de 113 representaciones estatales, la práctica totalidad de las organizaciones internacionales gubernamentales y más de 400 organizaciones no gubernamentales, además de algunas personalidades invitadas a título individual y más de 1500 periodistas.

⁷ Desde el punto de vista jurídico, los instrumentos más importantes adoptados en esta conferencia son: La Declaración de principios para la preservación y mejora del medio humano, conocida como «Declaración de Estocolmo»; El «Plan de Acción para el Medio Humano»; y la recomendación sobre la creación de instituciones ambientales y de fondos para proporcionar financiación a los programas ambientales.

económico», «el desarrollo social», «las generaciones presentes y futuras»), propugnando ya un equilibrio entre progreso tecnológico e industrial con la conservación de la naturaleza.

A partir de Estocolmo, comienza un período de desarrollo espectacular del derecho internacional del medio ambiente⁸. Sin embargo, el concepto de desarrollo sostenible, tendrá que esperar a 1983, para ser abordado y estudiado como una cuestión independiente, en la comúnmente conocida como Comisión Brundtland. Encontramos otros antecedentes al concepto con anterioridad al Informe Brundtland, como **La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados**⁹, que se pronuncia sobre la idea de desarrollo sostenible al afirmar que «la protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras es responsabilidad de todos los Estados. Todos los Estados deben tratar de establecer sus propias políticas ambientales y de desarrollo de conformidad con esa responsabilidad», y **la Carta Mundial de la Naturaleza**¹⁰, que en su preámbulo afirma que «... el hombre debe adquirir los conocimientos necesarios a fin de mantener y desarrollar su aptitud para utilizar los recursos naturales en forma tal que se preserven las especies y los ecosistemas en beneficio de las generaciones presentes y futuras».

1.2 El origen del concepto: El informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo «Nuestro Futuro Común»

Pese al gran avance que para el derecho internacional del medio ambiente supuso la Conferencia de Estocolmo, el concepto de armonización entre el desarrollo y el medio ambiente, y la preservación del medio para las generaciones futuras distaba mucho de la realidad. Las décadas de los setenta y

⁸ «Fueron surgiendo una multitud de Convenios especializados cuya regulación fue cubriendo progresivamente los diversos sectores del medio ambiente necesitados de protección, tanto en el marco universal como a escala regional». (JUSTE RUIZ, *La protección del Medio Ambiente en el Ámbito Internacional*)

⁹ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución de 12 de diciembre de 1974.

¹⁰ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución de 28 de octubre de 1982. Se trata de un documento que abandona la orientación antropocéntrica de documentos predecesores, estableciendo principios y reglas mundiales que buscan la protección de la naturaleza como fin en sí mismo.

los ochenta fueron años de pleno «desarrollismo»¹¹, primando en la mayoría de los países en desarrollo otros aspectos por encima de la cuestión ambiental. Las formas de desarrollo agotaban los recursos naturales provocando un deterioro palpable del medio ambiente, y un aumento de la pobreza para aquellas sociedades cuyo sustento económico se basaba únicamente en el medio.

Ante esta situación, en 1983 la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó «de manera urgente» a la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, a «un programa global para el cambio»¹². Para la presidencia de la Comisión, el entonces Secretario General Pérez de Cuellar, nombró a Gro Harlem Brundtland, primera ministra noruega. El mandato hecho a la Comisión consistía en reexaminar las cuestiones críticas del medio ambiente y el desarrollo y formular propuestas realistas para afrontarlas, proponer nuevas formas de cooperación internacional en torno a esas cuestiones que influyeran en las políticas y acontecimientos en la dirección de los cambios necesarios, y aumentar el nivel de comprensión y compromiso activo por parte de los individuos, las organizaciones voluntarias, el mundo de los negocios, las instituciones y los gobiernos¹³.

En 1987, se publicó el informe final de la Comisión bajo el título «**Nuestro futuro común**»¹⁴. El informe analizó los problemas ambientales que amenazan a nuestro planeta, realizando importantes propuestas de futuro en áreas como la población, la seguridad alimentaria, la desaparición de especies y recursos genéticos, la industria, la energía y los asentamientos humanos, destacando en todo caso, que para llevar a cabo esas tareas es necesaria una cooperación regional e interregional para impulsar un nuevo modelo de desarrollo económico

¹¹ PIÑAR MAÑAS, J.L., «El desarrollo sostenible como principio jurídico», en *Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente*, Civitas 2002. Pág. 24.

¹² Según las propias palabras de Gro Harlem Brundtland en el prólogo al informe «Nuestro Futuro Común».

Las referencias en este trabajo al «Informe Nuestro Futuro Común» están tomadas de la versión en castellano del mismo: COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO, *Nuestro Futuro Común*, Alianza Editorial, 1988.

¹³ Resultan interesantes las palabras de Harlem Brundtland en las que afirma que «lo que pedía la Asamblea General parecía ser asimismo algo poco realista y demasiado ambicioso. Al mismo tiempo, era evidente que existía un sentimiento generalizado de frustración y de ineptitud en la comunidad internacional respecto a nuestra capacidad de hacer frente a las cuestiones globales vitales y de resolverlas eficazmente»

¹⁴ Comúnmente conocido como «Informe Brundtland».

en el que se armonice medio ambiente y desarrollo, y garantizar así la calidad de vida de generaciones presentes y futuras. En último término, se trata de lograr un desarrollo sostenible o duradero, que ahora sí, se define por primera vez como *«el desarrollo que satisface las necesidades el presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Encerrando así dos conceptos fundamentales:*

- el concepto de «necesidades», en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante.

- la idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social entre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras».

Según el propio Informe, el desarrollo sostenible debe ser un proceso solidario (que permita alcanzar niveles mínimos de desarrollo a quienes viven por debajo de las necesidades esenciales humanas y que exija una contención del crecimiento para aquéllos que viven por encima de los medios ecológicamente aceptables), un proceso ilustrado (que sepa sacar el mejor partido ambiental de la evolución tecnológica y que tenga en cuenta que la evolución demográfica debe estar en armonía con el cambiante potencial productivo del ecosistema), y finalmente, un proceso equitativo (que garantice a todos la capacidad de acceso a los recursos naturales restringidos y que asegure a las generaciones futuras la disponibilidad de los recursos no renovables y la pervivencia de las especies vegetales y animales).

El esfuerzo realizado por el Informe Brundtland para la conceptualización y caracterización del concepto de desarrollo sostenible es de vital importancia, ya que a partir de entonces, comenzó a tener fuerza no sólo en el plano del discurso político, sino como veremos, en su creciente integración en los diferentes instrumentos jurídicos. El desarrollo sostenible será un nuevo paradigma que pondrá fin a creencias hasta entonces erróneas como la inagotabilidad de los recursos naturales, la capacidad asimilativa ilimitada del medio o la capacidad regenerativa del mismo.

1.3 La consolidación del concepto como principio fundamental: La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo

A partir de las conclusiones y de las diversas recomendaciones del Informe Brundtland, entre las que figuraban la preparación de una Declaración universal y una Convención internacional sobre protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 22 de diciembre de 1989 la Resolución 44/228, que puso en marcha el proceso para la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo que se celebró finalmente en la ciudad de Río de Janeiro, entre los días 1 y 15 de junio de 1992¹⁵. En líneas generales, la conferencia se orientó a propagar el nuevo paradigma del desarrollo sostenible, insistiendo en la necesidad de integrar lo ambiental en el resto de políticas y de promover un equilibrio hasta entonces inexistente entre lo económico y lo ambiental.

De entre los diversos instrumentos que se adoptaron¹⁶ en Río, dos son los relevantes a la hora de analizar el concepto de Desarrollo Sostenible: «la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo», y «el Programa Global para el Desarrollo sostenible en el Siglo XXI».

La Declaración de Río, tal y como afirma JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS¹⁷, «es sin duda, el documento oficial más emblemático de cuantos hasta ahora se han aprobado sobre el desarrollo sostenible». Tomando como base la Declaración de Estocolmo, la Declaración de Río supone la consagración del desarrollo sostenible como un principio fundamental que deberá guiar todas las políticas o normas dirigidas a la protección del medio ambiente. El principio 3 recoge el derecho al

¹⁵ En la Conferencia (financiada por los Estados y el sector privado) estuvieron representados 176 estados, representados 103 de ellos por sus Jefes de Estado y más de 50 organizaciones internacionales. Además, otras 2500 agrupaciones ecologistas de todo signo acudieron al denominado Foro Global 2000, cuyas actividades se celebraron paralelamente a las de la Conferencia oficial.

¹⁶ En Río, se adoptaron dos Tratados Internacionales jurídicamente vinculantes: el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Convenio Marco sobre Cambio Climático; y tres documentos jurídicamente no vinculantes: la «Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo», los «principios para un consenso global sobre gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques», y el «Programa Global para el Desarrollo sostenible en el Siglo XXI».

¹⁷ PIÑAR MAÑAS, J.L., «El desarrollo sostenible como principio jurídico», en *Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente*, Civitas 2002. Pág. 26

desarrollo, que en cualquier caso deberá ejercerse «en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras». Para conseguir el desarrollo sostenible, «la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma aislada» (principio 4), teniendo los países desarrollados una responsabilidad mayor en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, «en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen» (principio 7). Como soluciones para conseguir el objetivo del desarrollo sostenible, los principios 8 y 9 señalan la reducción y eliminación de las modalidades de producción y consumo insostenibles, fomentando políticas demográficas, y el aumento del saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de nuevas e innovadoras tecnologías.

El «**Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el Siglo XXI**», más conocido como «Agenda 21», es un programa de acción global cuyo objetivo es impulsar el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente. Fruto de un consenso y compromiso¹⁸ político mundial tras dos años de negociaciones, la Agenda 21, es un programa que establece en cada área las bases para la acción, objetivos, actividades y los medios de ejecución, marcando el «comienzo de una nueva asociación mundial para un desarrollo sostenible» (punto 1.6 del Preámbulo). Estructurado en un Preámbulo y 4 secciones divididas a su vez en 40 capítulos, la Agenda, establece programas de actuación que abarcan 40 sectores y temas diferentes que cubrirán todas las actividades humanas¹⁹, con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible desde las tres dimensiones que configuran el concepto: la social, la económica y la ambiental.

¹⁸ Según señala en el punto 1.3 del Preámbulo: «su ejecución con éxito incumbe, ante todo y sobre todo, a los gobiernos (...) La cooperación internacional debe apoyar y complementar tales esfuerzos nacionales. En este contexto, el sistema de las Naciones Unidas tiene una función clave que desempeñar. Otras organizaciones internacionales, regionales y subregionales tienen también que contribuir a ese esfuerzo. Asimismo se debe alentar la participación más amplia del público y la participación activa de las organizaciones no gubernamentales y de otros grupos»

¹⁹ Se centrará en actividades como la lucha contra la pobreza, la conservación y uso racional de los recursos forestales, la protección de la atmósfera, la protección y el fomento de la salud, la lucha contra la desertificación, la protección de los recursos oceánicos y de agua dulce, el desarrollo de la agricultura sin agredir al suelo.

Dentro de la Agenda 21 destaca la creación del **Programa 21 Local** (también conocido como Agenda Local), que implica el compromiso de las ciudades con el desarrollo sostenible, y ello porque en «su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible» (principio 28.1). Lo que se pretendía con la creación de este programa, es que las entidades locales confeccionaran una estrategia para el desarrollo sostenible que surgiera del diálogo con los ciudadanos, empresas y organizaciones locales²⁰.

Para poder poner en funcionamiento la Agenda Local, en el contexto de la Unión Europea, en 1994 tuvo lugar la Conferencia Europea sobre Ciudades y Poblaciones Sostenibles, de la cual surge la *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad*, (conocida comúnmente como *Carta de Aalborg*). En este documento, las entidades firmantes se comprometieron a asumir el Programa 21 Local y preparar planes de acción a largo plazo con el objetivo de la sostenibilidad²¹. El éxito del programa fue inmediato, y cientos de ciudades europeas se han adherido a la Carta de Aalborg iniciando su proceso de Agenda 21 Local²².

Finalmente, dentro de la Agenda 21, hay que destacar el capítulo 38, que impulsaba la creación de una Comisión cuyos objetivos principales serían el seguimiento eficaz de las actividades a las que diera lugar la conferencia, la

²⁰ «Un proceso de Agenda 21 Local, puede ser descrito como el esfuerzo colectivo de un municipio para llevar a cabo un acuerdo entre los distintos sectores de cada comunidad local, acerca de la realización a largo plazo de un plan de acción hacia la sostenibilidad; en este sentido, se deben establecer objetivos, metas, instrumentos, acciones, evaluación, criterios y métodos. La Agenda 21 Local es al mismo tiempo un proceso que debería involucrar a todos los sectores de una comunidad y desarrollarse dentro de un marco de características necesariamente democráticas y participativas, para poder llevar a cabo un plan local hacia la sostenibilidad». MARTA LORA-TAMAYO VALLVÉ, *Derecho Urbanístico y medio Ambiente. Hacia un desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, 2006.

²¹ Con posterioridad a la Carta de Aalborg, se han celebrado Conferencias, como la de Lisboa en octubre de 1996, en la que se adopta el *Plan de Acción de Lisboa*, la de Hannover de febrero de 2000, en la que se adopta la *Guía de indicadores de la sostenibilidad*, o la de Aalborg de 2004, en la que se plantean acciones concretas en el marco de los objetivos establecidos en la Carta de 1994. Lo que demuestra el éxito notable que tuvo la iniciativa

²² En el caso de España, la inexistencia de registros oficiales a nivel nacional de las iniciativas sobre implantación de la Agenda 21 Local, ha supuesto que el análisis sobre los procesos de implantación se base en la investigación realizada por el Observatorio de la Sostenibilidad a través de la información suministrada por diversas entidades que bien lideran procesos de implantación en las diferentes Comunidades Autónomas o provincias, o bien lideran procesos de orientación y tutela de las agendas 21 ya implantadas. Por ello, para conocer la situación estadística de la Sostenibilidad Local en España los documentos más importantes son los realizados por el OSE: *Sostenibilidad en España 2006*, y *Sostenibilidad Local: una aproximación urbana y rural (febrero 2009)*.

intensificación de la cooperación internacional y racionalización de la capacidad intergubernamental de adopción de decisiones encaminadas a las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo, y el análisis de los avances realizados en la ejecución del Programa 21 en los planos nacional, regional e internacional. En cumplimiento de este mandato, en 1993, la Asamblea General de Naciones Unidas y el ECOSOC²³, establecieron la **Comisión sobre Desarrollo Sostenible** (CDS). La CDS es así, el organismo de las Naciones Unidas dependiente del ECOSOC, que asume la responsabilidad principal en las cuestiones relativas al desarrollo sostenible, y tiene atribuidas diversas funciones para la protección ambiental.

Río de Janeiro dio un paso de vital importancia en la configuración de una nueva política ambiental, económica y social orientada al desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible se instauró por fin, como un principio fundamental que debía guiar las políticas o normas dirigidas a la protección del medio ambiente, se estableció un programa de acción con objetivos, actividades y medios de ejecución concretos que permitieran alcanzarlo: el Programa 21, y a su vez, se creó una institución propiamente encargada de asumir la responsabilidad principal en las cuestiones relativas al desarrollo sostenible, la Comisión sobre Desarrollo Sostenible.

1.4 La paralización del concepto: la Declaración del Milenio y la Conferencia de Johannesburgo

En septiembre de 2000, con la representación total de 189 naciones, se celebró en Nueva York la **«Cumbre del Milenio»**, de la que surgió la conocida **«Declaración del Milenio»**. En la Cumbre, se constataron los problemas graves que afectan a nuestro entorno (cambio climático, reducción de la capa de ozono, contaminación del medio físico y destrucción de los recursos naturales). Nuestro

²³ El «Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas» es el órgano que coordina la labor económica y social de las Naciones Unidas y de las instituciones y organismos especializados que conforman el sistema de las Naciones Unidas. Está formado por 54 miembros elegidos por la Asamblea General, que se asignan basándose en la representación geográfica: 14 para Estados africanos, 11 para Estados asiáticos, 6 para Estados de Europa oriental, 10 para Estados de América Latina y el Caribe y 13 para Estados de Europa occidental y otros.

planeta se encontraba ante un grave proceso de deterioro ambiental, y pese a la toma de conciencia y de soluciones apuntadas en apartados anteriores, todavía no habíamos sido capaces de frenarlo. Ante la situación, en la cumbre se establecieron una serie de objetivos adscritos a metas cuantitativas, asignadas a indicadores concretos y plazos que debían ser logrados durante un período de 25 años, entre 1990 y 2015. Por lo que se refiere al Desarrollo Sostenible, el objetivo número 7 de la «Declaración del Milenio»²⁴, es el que hace referencia a la necesidad de asegurar la sostenibilidad medioambiental, siendo necesario, según el objetivo número 8, el desarrollo de una Asociación Global para el Desarrollo. Por su parte, el Capítulo IV de los objetivos concretos que desarrollan la declaración bajo la rúbrica «Protección de nuestro entorno Común», es el que hace hincapié en la necesidad de conseguir un desarrollo sostenible.

Sin embargo, tal y como afirma la Declaración Institucional de 7 de julio de 2007²⁵ firmada por la Viceministra y los Secretarios de Estado de Cooperación para el Desarrollo de España, Italia y Portugal, los avances realizados hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio siguen siendo decepcionantes e insuficientes, y en relación al desarrollo sostenible, existe un consenso generalizado de que el mundo se encuentra todavía muy lejos de cumplir ese objetivo.

Y como punto final a esta secuencia cronológica, en septiembre de 2002, se celebró en Johannesburgo, la **Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible** (también conocida comúnmente como Río + 10). A diferencia de las anteriores conferencias de Estocolmo de 1972, y de Río de 1992, no se adoptó ninguna Convención o Declaración de Principios, sino que los resultados se limitan a una «Declaración sobre Desarrollo Sostenible», y a un «Plan de Aplicación de las

²⁴ Los ocho objetivos que recoge la Declaración del Milenio son los siguientes: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2) conseguir una educación primaria universal, 3) promover la igualdad de género y capacitar a las mujeres, 4) reducir la mortalidad infantil, 5) mejorar la salud materna, 6) combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, 7) asegurar la sostenibilidad medioambiental, 8) desarrollar una Acción Global para el Desarrollo.

²⁵ La Viceministra y los Secretarios de Estado de Cooperación para el Desarrollo de España, Italia y Portugal se reunieron en julio de 2007, fecha en que se cumplía la mitad del plazo de quince años fijado para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en la ciudad de Alicante, para analizar y respaldar la consecución de los Objetivos del Milenio.

Decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible». En relación a la **«Declaración sobre Desarrollo Sostenible»**, en sus 34 puntos, apenas recoge novedades ni compromisos nuevos. En el punto 1 se reafirma en el compromiso con el desarrollo sostenible al afirmar que «Nosotros, los representantes de los pueblos del mundo, reunidos en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, Sudáfrica, del 2 al 4 de septiembre de 2002, reafirmamos nuestro compromiso con el desarrollo sostenible», para en el punto 5 asumir «la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer los pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible – desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental- en los planos local, nacional, regional y mundial». El **«Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible»**, se centra en cinco áreas a actuar: reducción de la pobreza, protección de la naturaleza y la biodiversidad, medio ambiente y salud, y consecución de un desarrollo sostenible. Sin embargo, pese a los numerosos objetivos y compromisos adquiridos en el Plan, las acciones concretas para su consecución son escasas, y en relación al objetivo del desarrollo sostenible se limitan a promover la adopción de medidas dirigidas a fortalecer las disposiciones institucionales para el desarrollo sostenible a todos los niveles en el marco de la Agenda 21, y a seguir progresando a partir de los avances conseguidos desde la Cumbre de Río.

Tal y como señala LOZANO CUTANDA²⁶, la cumbre de Johannesburgo es una *«oportunidad perdida»*, y ello porque *«la mayor parte de los compromisos asumidos en esta Cumbre se limitan a fomentar o apoyar instrumentos internacionales de promoción del medio ambiente y del desarrollo sostenible ya existentes, por lo que su aportación a los acuerdos de la Conferencia de Río es muy escasa»*. Después del gran avance, que como vimos, supuso la Cumbre de Río para la conceptualización y materialización del concepto de desarrollo sostenible, la cumbre de Johannesburgo sigue definiéndolo como un objetivo, pero no aporta acciones concretas que permitan seguir progresando en su consecución.

²⁶ LOZANO CUTANDA, B, *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, 2009.

2 EL RECONOCIMIENTO JURÍDICO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Ya hemos visto como el desarrollo sostenible nace y evoluciona de la mano del derecho internacional hasta llegar a convertirse en un principio fundamental que deberá guiar todas las políticas o normas dirigidas a la protección del medio ambiente. Sin embargo, esos compromisos asumidos por los Estados y por los diferentes organismos internacionales a través de los instrumentos internacionales (principalmente las tres grandes Conferencias de Naciones Unidas) con el desarrollo sostenible, son esencialmente normas con naturaleza de *soft law*²⁷. Es decir, son instrumentos jurídicos de carácter declarativo, que poseen un contenido obligacional flexible, blando, genérico. Constituyen por tanto, un primer peldaño para llegar a convertirse en normas de *hard law*.

Por tanto, llegados a este punto, lo verdaderamente importante es analizar el reconocimiento jurídico del desarrollo sostenible en los instrumentos jurídicos de ámbito comunitario, estatal y local. Es decir, analizar si se ha dado el paso de objetivo o meta a alcanzar marcado en el derecho internacional, para integrarse en los diferentes instrumentos jurídicos del ámbito comunitario, estatal y local, adquiriendo así un carácter jurídico vinculante para las partes obligadas.

2.1 El desarrollo sostenible en el derecho comunitario

En el ámbito europeo, será el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, firmado en la ciudad de Maastricht, el que por primera vez incluya el desarrollo sostenible entre los objetivos de la Unión. Objetivo que fue reforzado a través de las distintas modificaciones de Ámsterdam (1997) y Niza (2001)²⁸.

²⁷ Término acuñado por primera vez por Lor McNair y comúnmente aceptado y utilizado por la doctrina.

²⁸ El objetivo del desarrollo sostenible se recogerá en el párrafo 8º del Preámbulo y en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, y en el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea. Además, el artículo 6 de este último asumirá el principio de integración ambiental vinculado al medio ambiente señalando que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

El **Tratado de Lisboa de 2007**²⁹, seguirá reflejando la importancia del desarrollo sostenible, introduciendo el concepto en los nuevos Tratados de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El nuevo artículo 3 del TUE, relativo a la finalidad y objetivos de la Unión, incluye entre los objetivos de la Unión al desarrollo sostenible, al disponer que ésta «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo, y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente». Afirmando en el apartado 5º del mismo artículo que en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión firmará y promoverá sus valores e intereses, y contribuirá al desarrollo sostenible del planeta, así como a la paz, la seguridad, el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo y la protección de los derechos humanos. El artículo 11 del TFUE, recogerá el principio de integración ambiental vinculado al desarrollo sostenible, al disponer que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de políticas y acciones de la Unión, en particular, con objeto de fomentar el desarrollo sostenible». Finalmente, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con el mismo valor jurídico que los Tratados, en su preámbulo ya indica la labor de la Unión de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible, señalando en su artículo 37 que «en las Políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de la calidad».

Por tanto, los postulados del desarrollo sostenible, son recogidos en el derecho originario de la Unión Europea, con carácter jurídicamente vinculante para los estados. El desarrollo sostenible se marca como un objetivo a alcanzar por todos los países de la Unión. Pero quizá, lo más relevante a destacar sea la interacción del principio de sostenibilidad con el de integración ambiental. Sólo a través de la

²⁹ Con fecha de 3 de diciembre de 2007, se aprobó el un nuevo texto: «El Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea». El texto entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, tras la ratificación de los 27 Estados miembros. El nuevo tratado modificará el Tratado de la Unión Europea, y cambiará la denominación del Tratado de la Comunidad Europea, que pasará a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

integración de los objetivos ambientales, sociales y económicos en las políticas y acciones de la unión, se podrá alcanzar la meta u horizonte del desarrollo sostenible. Tal y como señala VERDÚ AMORÓS³⁰, «a través de la integración de los factores económicos, sociales y ambientales en el proceso de toma de decisiones se podrá lograr el objetivo de un desarrollo económicamente eficiente, socialmente equitativo y responsable y ambientalmente elevado».

Al margen del derecho originario, la política comunitaria para la protección del medio ambiente, se ha basado en los principios y objetivos fijados desde 1973, en sucesivos «Programas de Acción». Pese a que la idea de desarrollo sostenible se encontraba latente principalmente a partir del segundo programa, no será hasta el **Quinto Programa Ambiental** (vigente para el período 1993-2000), cuando se aborde el desarrollo sostenible como único objetivo. Bajo el título «Hacia un desarrollo sostenible», el programa se marcaba como meta el armonizar el desarrollo económico con la preservación del medio, a fin de garantizar la calidad de vida tanto de las generaciones actuales como de las futuras. Bajo el lema «no te comas las semillas con las que has de sembrar la cosecha de mañana», el programa pretendía introducir un cambio radical en la orientación de la política comunitaria ambiental. Sin embargo, pese a los objetivos y metas marcados en el programa, tal y como señala la Comisión en una «Comunicación relativa a la evaluación global de su aplicación»³¹, los resultados han sido «más bien modestos (...) y los avances hacia un desarrollo sostenible han sido relativamente escasos, principalmente debido a la ausencia de un compromiso claro por parte de los estados miembros y las partes interesadas y la poca identificación de otros sectores con el programa».

Agotado el marco temporal del Quinto Programa, la Comisión aprobó el **Sexto Programa Ambiental**, (vigente desde 2002 hasta 2010), que intentará superar el enfoque estrictamente normativo del anterior programa³². En relación al

³⁰ VERDÚ AMORÓS, M. «Concepto y formulación del Principio de Integración Ambiental», Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Monografía nº 12, 2008.

³¹ Comunicación COM (1999) 534 final.

³² En líneas generales, el Sexto Programa Ambiental tiene los siguientes fines: mejorar la aplicación de la normativa vigente, integrar el medio ambiente en otras políticas, colaborar con el mercado, implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos, y tener en cuenta la incidencia ambiental de las decisiones sobre ordenación y gestión del territorio. Además, se centra en cuatro ámbitos de acción prioritarios (cambio

desarrollo sostenible, y como solución a los fracasos anteriores, el programa se centra en fomentar e impulsar el principio de integración de las exigencias relativas a la protección del medio ambiente en todas las políticas y acciones comunitarias, abogando en todo caso por el equilibrio y coherencia entre las medidas adoptadas a favor del medio ambiente con los objetivos de las dimensiones económica y social. Para ello propone, entre otras, acciones como la traducción de las estrategias de integración en actuaciones efectivas, el fomento en las Instituciones de la transparencia y el acceso a la información, el establecimiento de un control periódico (mediante indicadores) del proceso de integración. A su vez, aboga por el fomento de modelos sostenibles de producción y de consumo, la mejora en la colaboración con las empresas y con otros interlocutores sociales, el apoyo a la integración de los aspectos ambientales en el sector financiero, o la creación de un régimen comunitario de responsabilidad.

Una de las novedades del Sexto Programa es la previsión de varias Estrategias Temáticas, que concretarán con mayor precisión los objetivos y medidas aplicables para la consecución de los fines previstos en una serie de temas que el programa anuncia, materializándose todavía más, el principio de integración. De entre las diferentes estrategias adoptadas cabe destacar la **Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea**, aprobada por el Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001³³. La Estrategia está compuesta por tres partes: la primera de ellas, una serie de propuestas y recomendaciones transversales con el fin de mejorar la eficacia de la actuación política y de crear las condiciones para el desarrollo sostenible; la segunda, una serie de objetivos y metas a largo plazo; y la tercera, los pasos para aplicar la estrategia y examinar los avances conseguidos. Esta nueva estrategia supondrá un cambio radical en la forma en que hasta entonces se habían concebido y diseñado las diferentes políticas de la unión, y ello, porque se basará en la interacción, interdependencia y coherencia de los tres pilares de la sostenibilidad, de manera que se deberá

climático, biodiversidad y ecosistemas, medio ambiente y salud, y utilización de los recursos) sobre los que se establecen una serie de medidas concretas a adoptar.

³³ La Estrategia de Desarrollo Sostenible puede considerarse el culmen de la evolución que sufrió el principio de integración ambiental, fundamentalmente a través del «proceso de Cardiff», proceso concebido como una revisión general de las Políticas Europeas para integrar el medio ambiente en las mismas.

promover el crecimiento económico y la cohesión social sin perjudicar la calidad ambiental. Para conseguir su objetivo, la estrategia se centra en algunas de las tendencias no sostenibles de nuestra sociedad (cambio climático, transportes, salud pública y recursos naturales), para poder orientarlas al nuevo enfoque del diseño de las políticas de la Unión.

La Estrategia de 2001, fue objeto de revisión, aprobándose en junio de 2006. El objeto de la revisión no era otro que el análisis de los objetivos conseguidos y la propuesta de nuevas medidas. Las tendencias no sostenibles sobre las que ahora será preciso actuar serán siete: cambio climático y energías limpias, transporte sostenible, consumo y producción sostenible, conservación y gestión de los recursos naturales, salud pública, inclusión social, demografía y migraciones, y la pobreza mundial; estableciendo para cada una de las acciones un conjunto de objetivos, finalidades, políticas y acciones.

El reto de la Unión con la elaboración de las Estrategias de desarrollo sostenible, no es otro que intentar cambiar gradualmente los modelos de producción existentes que distan mucho todavía de la sostenibilidad, e incidir en la importancia del principio de integración en la elaboración de políticas.

Finalmente, destacar que en junio de 2005, el Consejo Europeo de Gotemburgo aprobó la **«Declaración sobre los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible»**. En ella, partiendo del desarrollo sostenible como objetivo fundamental de todas las políticas de la Comunidad Europea, se marcan una serie de objetivos clave y principios que permitan alcanzarlo³⁴.

Como hemos visto, la Unión Europea no ha permanecido ajena al compromiso con el desarrollo sostenible. Su actuación se ha basado fundamentalmente en la introducción del concepto entre los principios fundamentales y objetivos de la Unión a través de sus tratados, incidiendo en su puesta en práctica y aplicación a través de los Programas Ambientales y de la Estrategia sobre Desarrollo

³⁴ Los objetivos clave que marca la «Declaración sobre Principios Rectores del Desarrollo Sostenible», son: protección medioambiental, cohesión e igualdad social, prosperidad económica, cumplimiento con nuestras responsabilidades internacionales, promoción y protección de los derechos fundamentales, solidaridad intra e intergeneracional, sociedad abierta y democrática, participación ciudadana, participación de las empresas y de los interlocutores sociales, coherencia de las políticas y gobernanza, integración de las políticas, utilizar los mejores conocimientos disponibles, principio de precaución y hacer que el contaminador pague.

Sostenible. La necesaria materialización de las consideraciones ambientales en la elaboración de las políticas y acciones de la Unión, convierten a la integración en un principio fundamental íntimamente relacionado con la sostenibilidad. También es preciso destacar la participación institucional en este campo, que recaerá principalmente en la Agencia Europea del Medio Ambiente a través del seguimiento de los indicadores ambientales.

2.2 El desarrollo sostenible en el derecho estatal

La constitución española no fue ajena a la sensibilidad ambiental. Así, el **artículo 45** de la misma, establece la tutela ambiental como valor constitucional y objetivo de los poderes públicos³⁵.

A los efectos del estudio del desarrollo sostenible, nos interesa destacar el párrafo segundo del citado precepto, donde se recoge la comúnmente conocida como «función pública de protección ambiental», en la que tanto estado, como comunidad autónoma, como entidades locales, estarán obligados a la tutela del ambiente. Esa función pública consiste en «velar por la utilización racional de todos los recursos naturales». El término «racional» de la expresión, es lo que enlaza con el desarrollo sostenible, y ello porque los poderes públicos deberán buscar un equilibrio entre los tres pilares del desarrollo sostenible, sin que predominen cuestiones sociales o económicas por encima de la preservación de los valores ambientales. El fin de esa función pública por la utilización racional de los recursos naturales, será «proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente», que enlaza una vez más con el concepto de desarrollo sostenible, ya que según la Declaración de los principios rectores del

³⁵ El artículo 45 de la Constitución Española dispone lo siguiente:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

desarrollo sostenible, que hemos visto anteriormente, «el objetivo del desarrollo sostenible es la mejora continua de la calidad de vida de los habitantes del planeta y de las futuras generaciones». Finalmente, el precepto alude a la «indispensable solidaridad colectiva», es decir, la solidaridad territorial del acceso a la riqueza económica, del bienestar social y del medio ambiente entre todos los habitantes del planeta, y la solidaridad intergeneracional distribuyendo además esa riqueza, no sólo igualitariamente entre las sociedades del presente, sino también entre las del futuro.

Pese al reconocimiento jurídico del desarrollo sostenible que recoge nuestra Constitución, hasta hace aproximadamente una década, no se ha visto reflejada la expresión «desarrollo sostenible»³⁶. Sin embargo, en la última década, a partir del objetivo mundial de la sostenibilidad marcado en los diferentes textos internacionales, y de la obligatoriedad del principio de integración ambiental marcado por la Unión Europea, el desarrollo sostenible se va integrando en nuestra legislación.

En el año 2002 se elaboró una primera Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, que no finalizó su tramitación, quedando de ella tan sólo el Documento de Consulta. Tras esta frustrada intención, en noviembre de 2007 se elaboró una nueva **Estrategia Española de Desarrollo Sostenible**, con el fin de fomentar un enfoque integrador de la dimensión económica, social, ambiental y global de la sostenibilidad del desarrollo, marcándose los objetivos de: «garantizar la prosperidad económica, asegurar la protección del medio ambiente, evitar la degradación del capital natural, fomentar una mayor cohesión social teniendo en cuenta las tendencias demográficas actuales y contribuir solidariamente al desarrollo de los países menos desfavorecidos en aras de la

³⁶ Es cierto que la acogida inicial del concepto se produjo en la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, y que posteriormente se desarrollaría en el artículo 2.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. Sin embargo la asunción generalizada del concepto no se producirá hasta mediados de los años 90.

sostenibilidad global». En aplicación de la estrategia se han aprobado diversas estrategias en diferentes ámbitos sectoriales³⁷.

Ya en el ámbito normativo, podemos encontrar diversos ejemplos en la legislación estatal, en sectores concretos. La Ley 43/2003, de montes, en su artículo 3 recoge como principios inspiradores de la ley «la gestión sostenible de los montes». El Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio de suelo, en su artículo 2 establece que las políticas públicas de suelo se basarán en el principio del desarrollo sostenible, estableciendo en el artículo 15 el procedimiento para la «evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano». El Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, en su Preámbulo señala que la finalidad de la norma es «responde a una nueva exigencia de sostenibilidad de los procesos edificatorios y urbanizadores, en su triple dimensión ambiental, social y económica». En materia económica, se está tramitando en la actualidad una Ley de Economía Sostenible cuyo objeto, tal y como señala el artículo 1 del Anteproyecto de la consiste en «introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible».

En el ámbito autonómico, son numerosas las leyes sectoriales, que en materias de competencia autonómica se recogerá también la idea de desarrollo sostenible

Finalmente, para cerrar el capítulo dedicado al reconocimiento jurídico del desarrollo sostenible en el ámbito estatal, señalar los Informes de Sostenibilidad que elaboró el Observatorio de la Sostenibilidad en España en los años 2005, 2006 y 2007 y los diferentes informes temáticos, en los que se analiza y evalúa el desarrollo sostenible en línea con una metodología basada en indicadores.

³⁷ Estrategia de Medio Ambiente Urbano, Estrategia de Cambio Climático y Energía Limpia, Estrategia Española para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, y la Estrategia de Movilidad Sostenible,

2.3 El desarrollo sostenible en el ámbito local

De manera muy breve, aunque no menos importante, señalar que el protagonismo de los entes locales en materia de desarrollo sostenible viene dado principalmente en la implantación de la Agenda 21 Local.

En cuanto al proceso de implantación, en España se realiza de manera planificada, ya que a través del Código de Buenas Prácticas Ambientales, los entes locales aprueban el denominado Plan de Acción Ambiental, en el que se ponen en marcha dos instrumentos: la Auditoría Ambiental³⁸ y el Plan de Participación Social³⁹. Los problemas a los que se enfrentan los ayuntamientos en la implantación de este instrumentos suelen ser fundamentalmente de financiación, y para solucionarlo, tal y como señala la OSE⁴⁰, «la iniciativa y desarrollo de la Agenda 21 Local en España se encuentra impulsada por entidades supramunicipales, principalmente Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas bajo programas de adhesión voluntaria de los ayuntamientos que les proporcionan cofinanciación para la implantación de la Agenda 21 Local de hasta el 100% en alguno de los casos». Otros de los problemas comunes con los que se suelen encontrar los municipios, no ya en la implantación de las Agendas, sino en el seguimiento de las mismos, es la falta de técnicos, lo que ha producido la aparición de nuevas figuras como las Agendas 21 Mancomunadas o Comarcales, así como la creación de órganos de apoyo a los municipios, esto es, las redes de municipios por la sostenibilidad⁴¹.

³⁸ La Auditoría Ambiental es un instrumento que consta de tres elementos: la elaboración de un diagnóstico de la situación, el establecimiento de un plan de acción ambiental y la realización de una Declaración Ambiental que recoge los resultados obtenidos para informar de ellos tanto a las otras administraciones territoriales como al resto de la población.

³⁹ El objetivo es el establecimiento de un vínculo de comunicación entre ciudadanos y administración en materia de medioambiente. Para ello, el Código de Buenas Prácticas señala dos modalidades de participación: la participación directa y una participación modulada a través de los planes de comunicación.

⁴⁰ *Sostenibilidad local: una aproximación urbana y rural*. Febrero de 2009.

⁴¹ La primera experiencia de una red de municipios por la sostenibilidad la encontramos en la Zarza de Ciutats y Pobles cap a la Sostenibilitat de la Ciudad de Barcelona constituida en 1997. A partir de entonces se han creado bajo una gran diversidad de formas constitutivas: Asociaciones, Decretos, Convenios...

CONSIDERACIONES FINALES

La formulación del concepto de desarrollo sostenible, principalmente a raíz del Informe Brundtland, supuso una revolución en la nueva forma de orientación de las acciones y políticas llevadas a cabo por los dirigentes mundiales, europeos y estatales. El nuevo modelo de desarrollo no debía fundamentarse en un crecimiento ilimitado irrespetuoso con el medio, sino que sería necesaria una integración de las consideraciones ambientales, sociales y económicas para poder llevar a cabo cada actuación.

Una vez consolidado como objetivo estratégico y prioritario a nivel internacional, y recogiendo como un principio fundamental y objetivo de la Unión en el derecho originario, el paso más importante a realizar consiste en una verdadera conjunción del principio de la sostenibilidad con el principio de integración. Es decir, sólo a través de la integración de los diferentes ámbitos que conforman el desarrollo sostenible (social, económico y ambiental) en las acciones y propuestas de los estados, podremos llegar a alcanzar el objetivo. En los últimos años, tanto la Unión Europea como el Estado español, han dado un salto cuantitativo importante al incluir el desarrollo sostenible como objeto de regulación, y la puesta en práctica y aplicación de los Programas Ambientales, de las diferentes Estrategias, y de diversa normativa, han contribuido en gran medida a dar un paso más en la verdadera juridificación del desarrollo sostenible.

Sin embargo, queda camino por recorrer. Tanto la formulación de programas, como de estrategias cuyo objetivo sea el desarrollo sostenible, e incluso la inclusión del concepto en textos normativos, no puede quedarse en una mera formulación de objetivos e intenciones, sino que tienen que ir acompañadas de acciones y propuestas concretas. De lo contrario, corremos el riesgo de que el desarrollo sostenible sea un principio inaplicable, un conjunto de buenas intenciones.

En este camino por recorrer, el papel del poder judicial es también de vital importancia. Pese a existir menciones al concepto en la jurisprudencia, las sentencias que basan su fallo fundamentándose en el principio de la

MIGUEL, Celia María Gonzalo. Sostenibilidad: un esfuerzo para su conceptualización y caracterización. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.5, n.2, 2º quadrimestre de 2010. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

sostenibilidad son prácticamente inexistentes. La tensión medio ambiente-desarrollo, raramente se resuelve utilizando el concepto de sostenibilidad. Los tribunales deben ponderar equitativamente los intereses en conflicto, sin que predomine la visión económica o social por encima de la ecológica, sino usando cuando sea preciso, el criterio de la sostenibilidad.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO, *Nuestro Futuro Común*, Alianza Editorial, 1988

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, año 2008, nº 13.

JORDANO FRAGA, J., «Desarrollo sostenible: el equilibrio entre dos valores constitucionales (medio ambiente y economía) en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006.

JUSTE RUIZ, *La protección del Medio Ambiente en el Ámbito Internacional*. Santa Fé, 15-19 de junio.

LÁZARO CALVO, T. *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Atelier, Barcelona, 2005.

LOPERENA ROTA, D. «Hacia un concepto útil de desarrollo sostenible», en *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, 2005.

LOPERENA ROTA, D. *Globalización y desarrollo sostenible*, Aranzadi, 2003.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, M, *Derecho Urbanístico y medio Ambiente. Hacia un desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, 2006

LOZANO CUTANDA, B. *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, 2009.

MIGUEL, Celia María Gonzalo. Sostenibilidad: un esfuerzo para su conceptualización y caracterización. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.5, n.2, 2º quadrimestre de 2010. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

MARTÍN MATEO, R. *Manual de Derecho Ambiental*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2003.

PIÑAR MAÑAS, J.L., «El Desarrollo sostenible como principio jurídico», en *Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente*, Civitas, 2002.

VERDÚ AMOROS, M. «Concepto y formulación del Principio de Integración Ambiental», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Monografía nº 12, 2008.