

Génesis y consolidación del principio de desarrollo sostenible. Su aplicabilidad al desarrollo territorial del medio rural español

Pablo Amat Llombart
Profesor Titular de Derecho Civil
Universidad Politécnica de Valencia

Rita Monfort Peris
Abogada. Ilustre Colegio de Abogados de Valencia

Sumario:

1. El nacimiento del principio a nivel internacional. a) De la conciencia ecológica por los problemas del medio ambiente a las primeras actuaciones institucionales y jurídicas. b) La tridimensionalidad del principio de desarrollo sostenible y su interrelación. b.1. Dimensión económica. b.2. Dimensión social. b.3. Dimensión ecológica o medioambiental. c) El concepto actual de desarrollo sostenible. 2. Nacimiento y consolidación del principio a nivel Comunitario. 3. El principio de desarrollo sostenible en la legislación estatal española y su recepción por la doctrina patria. 4. Contenido del Principio de Desarrollo Sostenible. En particular su aplicabilidad al desarrollo territorial del medio rural español. a) Introducción. b) Aplicación y ejecución práctica del principio de desarrollo sostenible al medio rural. c) Marco territorial y zonificación.

1. El nacimiento del principio a nivel internacional

a) De la conciencia ecológica por los problemas del medio ambiente a las primeras actuaciones institucionales y jurídicas

Para poder situar y comprender el origen del principio de Desarrollo Sostenible (DS), debemos partir de la base de que éste surge como resultado de una preocu-

pación a nivel internacional por la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales, que si bien se inicia a principios de los años sesenta del pasado siglo, no va a ser hasta los años ochenta cuando la sociedad y las instituciones tomen en serio el problema apareciendo a su vez una verdadera conciencia de la necesidad de protección del entorno natural y medioambiental¹ («conciencia ecológica»).

Aunque nos hemos referido inicialmente a los años sesenta, si echamos la vista bastante más atrás, es a mediados del siglo XIX cuando la población comienza a darse cuenta de que la degradación de los recursos básicos, como son el agua, el aire o el suelo, puede afectar directamente sobre la salud de las personas. Y en ese momento podemos atisbar los orígenes históricos de la preocupación por el medio ambiente, que es el fruto del encuentro de la sociedad con los problemas causados por su propia actividad, como bien señalan ERIAS REY y ÁLVAREZ-CAMPANA GALLO¹. Y a modo de ejemplo concreto de dicha preocupación por los recursos naturales, especialmente por aquellos escasos y vulnerables, la sociedad va tomando conciencia de lo importante que es la calidad del agua para la salud humana².

Por su parte, MUNASINGHE³ resume el historial evolutivo del DS en tres períodos:

1 ERIAS REY, A. y ÁLVAREZ-CAMPANA GALLO, J.M. Evaluación ambiental y desarrollo sostenible, Pirámide, Madrid, 2007, p. 27.

2 A partir de esta preocupación como resultado de los avances en la ciencia médica, empiezan a formalizarse estructuras organizativas como son el primer Comité público de salud de Estados Unidos en 1869 en Massachussets, o la Ley de Residuos de 1899, como primera ley federal norteamericana de control de la contaminación hídrica.

3 Citado por ERIAS REY, A. y ÁLVAREZ-CAMPANA GALLO, J.M. Evaluación ambiental y desarrollo sostenible, op. cit., p. 349.

De los años cincuenta a los sesenta, el progreso económico se centraba en el crecimiento e incremento de la producción.

En los años setenta, la preocupación se centra en el escenario de pobreza que crece en los países en vías de desarrollo, y los esfuerzos se centrarán en mejorar de forma directa la distribución de la renta. La noción de desarrollo se desplaza hacia un crecimiento equitativo y se reconoce a los objetivos sociales tanta importancia como a los económicos iniciales.

El tercer período lo sitúa en los años ochenta, cuando la protección del medio ambiente se convierte en el tercer objetivo del desarrollo, o tercera dimensión del concepto de desarrollo.

Pues bien, como hemos indicado, es en los años sesenta cuando se empieza a tomar conciencia de los problemas ecológicos, aunque abordados como realidades concretas sin conexión entre sí, sin que cada una de ellas tuviera una causa identificable, por ejemplo de origen industrial, y susceptible de ser corregida de manera puntual.

Pero es en los años ochenta cuando los problemas ecológicos comienzan a hacerse cada vez más evidentes. Se destacan diversos problemas como la destrucción de la capa de ozono, la escasez de agua potable, la contaminación de los océanos, etc., así como las primeras evidencias de un cambio climático que se empieza a intuir. Se llega a la conclusión de que la acumulación de numerosas evidencias en dicho sentido ponen de manifiesto que la degradación ambiental supone una barrera importantísima para el desarrollo.

Autores como MUNASINGHE señalan que «en muchos casos, los excesos de contaminación o la sobreexplotación de recursos son debidos a fallos del mercado o distorsiones políticas exacerbadas por el desempleo, los sin tierra y la pobreza».

Dicha afirmación pone de relieve que muchas veces no es el desarrollo como tal el causante de los daños ambientales, sino las decisiones políticas y técnicas equivocadas acerca de cómo promover el desarrollo. Y también pone de relieve que para poder obtener un desarrollo duradero los objetivos sociales deben ser prioritarios.

En esa línea BERMEJO⁴ entiende que es a partir de aquí cuando el factor ambiental ya no puede ser considerado más que como un problema sistemático. Es el sistema económico el que se muestra incompatible con el equilibrio ecológico, por lo que hay que trans-

4 BERMEJO, R. La gran transición hacia la sostenibilidad, principios y estrategias de economía sostenible, Catarata, 2005, p. 23.

formarlo.

Cuando hablamos de preocupación a nivel internacional, lo hacemos porque la contaminación no conoce fronteras, porque es necesaria una cohesión ambiental entre los países, correlativa a la cohesión económico-social que se intenta todavía en nuestros días alcanzar.

En el plano jurídico-institucional, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea⁵ firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, no tenía como objetivo la promoción y defensa del principio que estudiamos, y por tanto, no se refería en ningún momento a la protección del medio ambiente, pese a lo cual a finales de los años sesenta se adoptaron algunas disposiciones comunitarias dirigidas a conseguir el mercado común que incluían entre sus fines la protección del medio ambiente.

Es a principios de los años 70 cuando el medio ambiente se convirtió en una cuestión de importancia internacional. Concretamente, en julio de 1971, en los prolegómenos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, que tendría lugar en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, la Comisión de la Comunidad Económica Europea sugirió al Consejo la idea de la necesidad de adoptar un programa comunitario de acción en defensa del medio ambiente.

En este sentido, en el año 1970, el Club de Roma⁶, una asociación privada formada por empresarios, políticos y científicos, encargó a un grupo de investigadores del Massachusetts Institute of Technology, bajo la dirección del profesor Dennis L. MEADOWS, la realización de un estudio sobre las tendencias y los problemas económicos que amenazaban la sociedad global. Este estudio dio como fruto el Informe denominado “Los Límites del crecimiento”⁷, publicado en

5 [http://www.boe.es/aeboe/consultas/enlaces/documentos/ue/Tratados\(0476-0576\).pdf](http://www.boe.es/aeboe/consultas/enlaces/documentos/ue/Tratados(0476-0576).pdf)

6 En el año 1968, se reunieron en Roma 105 científicos, políticos, provenientes de 30 países distintos, para hablar de los cambios que se estaban produciendo en el planeta como consecuencia de las acciones humanas. El Club de Roma quedaría constituido dos años después y legalizado bajo la legislación suiza. El Club de Roma es considerado como una de las instituciones paradigmáticas del neomaltusianismo, ya que desde la segunda guerra mundial se consideraba un problema grave el crecimiento de la población mundial de los países comunistas -URSS y China- y por tanto se establecía la necesidad de frenarlo. A finales de los años 90, treinta años después de su creación, el Club de Roma contará con más de 100 especialistas y profesionales de 52 países distintos, habrá publicado más de 20 informes de interés ambiental y ocupará una posición reconocida internacionalmente en el ámbito medioambiental. Tras la publicación del informe sobre los límites del desarrollo por Donella Meadows en 1972, se inició un movimiento conocido como «ecología política», así como otras corrientes político-filosóficas derivadas, como el ambientalismo o el ecofeminismo.

7 <http://clear.eawag.ch/sure/limits.pdf>

marzo de 1972, y en el cual se concluía 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 súbito e incontrolable descenso tanto de la población como de la capacidad industrial”.

Junto a este informe, también en el año 1972, se redacta otro documento más enfocado a la gestión y de carácter político, como es la Carta Mansholt. Esta carta se convierte en el complemento político o transformador de la realidad, de las necesidades planteadas por el informe de Meadows, de carácter eminentemente científico. La Carta Mansholt propone medidas muy concretas, e incluye temas sociopolíticos, como la igualdad de oportunidades o la democratización de la sociedad, entre otros.

Retomando las ideas propuestas sobre protección del medio ambiente mediante un programa de acción comunitaria, se aprueba la Declaración de Estocolmo en 1972⁸ durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, que por primera vez introduce en la agenda política internacional la dimensión ambiental como limitadora y condicionante del tradicional modelo de crecimiento económico y del uso de los recursos naturales. Por primera vez y de forma oficial se pone de manifiesto la necesidad de preservar el medio ambiente para las generaciones futuras.

Esta Conferencia se celebró en Estocolmo en junio de 1972, bajo la presidencia del Ministro de Agricultura sueco, Ingemund BENGTTSSON, y con la participación de 110 países, representados por 1.200 delegados.

Con carácter previo al inicio de la Conferencia se publicó un Informe denominado “Una sola Tierra: El cuidado y conservación de un pequeño planeta”, editado en diez lenguas, elaborado por más de un centenar de científicos, finalmente redactado por René DUBOS y

8 http://www.unav.es/adi/UserFiles/File/80963990/Declaracion_Estocolmo.pdf. Esta Declaración afirma en su preámbulo 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 en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones de vida del hombre... La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se han convertido en meta imperiosa de la humanidad, y 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».

Barbara WARD, y que fue puesto a disposición de todos los delegados.

La Conferencia de Estocolmo se desarrolló con deliberaciones en tres comités: el primero, sobre las necesidades sociales y culturales de planificar la protección ambiental; el segundo sobre los recursos naturales; y el tercero, sobre los medios a emplear internacionalmente para luchar contra la contaminación.

Si atendemos al contenido de estos tres comités, se refleja la visión ecológica del mundo, como uno de los principales objetivos de esta Conferencia. Era importante concienciar, tanto a nivel político como individual, de la relevancia de la acción del hombre sobre el medio ambiente, sobre un mundo que en aquel momento estaba creciendo a pasos agigantados, resultado de los avances tecnológicos y científicos. Y como contraprestación de este crecimiento tecnológico e industrial y resultado del mismo, aparecían los efectos dañinos en muchas regiones de la Tierra, como “los niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por él creado, especialmente en aquel en que vive y trabaja”.

Se hizo hincapié en el reconocimiento del carácter mundial de la problemática ecológica, lo que a su vez suponía la insistencia en la colaboración entre las naciones y la adopción de medidas al efecto por parte de las organizaciones internacionales, por ser un interés común, mundial.

La Conferencia recogía una serie de recomendaciones ecológicas, que fueron recibidas con disparidad de criterios por parte de los delegados asistentes a la misma, por lo que la Conferencia de Estocolmo no se caracterizó precisamente por elevados niveles de cooperación.

Tras la adopción de la Declaración de Estocolmo a escala mundial, los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de las Comunidades, reunidos en la Cumbre de París, celebrada del 19 al 21 de octubre de 1972, asumieron el compromiso político de que la Comunidad Económica Europea llevase a cabo un acción en defensa de la protección del medio ambiente.

Sin embargo, pese a estos primeros intentos de integración del Medio Ambiente en el marco de la acción política, en los años posteriores no se adoptaron decisiones en el plano nacional respecto a la integración del medio ambiente en los planes de desarrollo. El medio ambiente continuaba sin formar parte de las agendas políticas, aunque paralelamente los proble-

mas ambientales iban en aumento: el agotamiento del ozono, el calentamiento de la Tierra y la degradación de los bosques, concretamente.

También en el año 1972, se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)⁹, cuyo objetivo era coordinar las actividades relacionadas con el medio ambiente, y para ello su labor consistía en asistir a los países en la implementación de políticas medioambientales adecuadas, fomentando de este modo el desarrollo sostenible.

En este sentido, en el año 1980, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (International Union for the Conservation of Nature and Natural resources, IUCN), en su «Estrategia para la Conservación del Mundo: conservación de los recursos biológicos para el desarrollo sostenible» (IUCN, 1980), define el «uso sostenible de los ecosistemas» del siguiente modo: deberíamos utilizar las especies y los ecosistemas a los niveles y del modo que se les permita renovarse de todos los modos indefinidamente. Asimismo, define el propio «desarrollo sostenible», como el desarrollo que permite alcanzar una satisfacción duradera de las necesidades humanas y mejorar la calidad de la vida humana¹⁰.

Durante los años ochenta, la idea de sostenibilidad va tomando fuerza, y en este contexto podemos destacar a economistas como TIETENBERG (1984), REPETTO (1985), DALY (1986), SOLOW (1986), entre otros, y a medioambientalistas como PORRITT (1984), TALBOT (1984), CLARK y MUNN (1986), o BROWN (1987), que estudian y analizan la noción de sostenibilidad.

El 22 de marzo de 1985 se aprueba inicialmente por 28 países el Convenio de Viena para la Protección de la capa de Ozono¹¹, dirigido a la protección de la salud humana y del medio ambiente contra los efectos adversos provocados por las modificaciones en la capa de ozono.

Dos años después, el 16 de septiembre de 1987, se firma el Protocolo de Montreal de la Convención de Viena relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono¹², que establece como obligatorias una serie de limitaciones a la emisión de gases destructores de la capa de ozono.

9 www.pnuma.org

10 ALLEN, I.U.C.N., 1980.

11 Publicado por la Secretaría del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (<http://ozone.unep.org/pdfs/viennatext-sp.pdf>), noviembre de 2011.

12 http://www.aduana.gov.ec/archivos/aduanas_verdes/Text_Montreal_Protocol_es.pdf

En 1983 las Naciones Unidas constituyeron la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por Gro Harlem BRUNDTLAND, primer ministro de Noruega. Esta Comisión elaboró y publicó el 20 de marzo de 1987 un documento denominado “Nuestro Futuro Común”, pero más conocido por “Informe Brundtland”¹³, que consolida una visión crítica del modelo de desarrollo adoptado por los países industrializados, destacando la incompatibilidad entre los modelos de producción y consumo vigentes y el uso racional de los recursos naturales y la capacidad de soporte de los ecosistemas. Se retoma la reflexión que a partir de la Conferencia de Estocolmo había predominado sobre la idea de “una sola Tierra”.

Debemos citar como precedentes inmediatos la Carta mundial de la Naturaleza adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de octubre de 1982¹⁴, precedida a su vez por la de Nairobi de mayo de ese mismo año, y de las deliberaciones de la Comisión Mundial de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y Desarrollo durante 1984-1987, que se plasmaron en el «Informe Brundtland» referenciado.

Así pues, El «Informe Brundtland» supuso un importante hito en el marco de estudio de este trabajo, por un lado debido a que es la primera asunción institucional del concepto de desarrollo sostenible, y por otro lado, a la relevancia del organismo internacional que lo avala, las Naciones Unidas.

Así pues, por primera vez en la historia se define en un documento institucional oficial el concepto del Principio de Desarrollo Sostenible. El «Informe Brundtland»¹⁵ define del siguiente modo el desarrollo sostenible:

“El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

Se trata de una definición muy amplia y ambigua, que permite diferentes lecturas y en consecuencia, una aceptación general. Por esta razón, el capítulo segundo del Informe se dedica a explicar el concepto de desarrollo sostenible, y para ello, los autores del mismo definen dos conceptos contenidos en el concepto general, que son:

1. El concepto de necesidades, en particular, las nece-

13 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>

14 Resolución 37/7 de 28 de octubre de 1982. <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>(versiónoriginal).

<http://utopiaverde.org/descargas/carta-mundial-de-la-naturaleza-1982>

15 <http://www.energy.kth.se/courses/4A1613/2008-2009/1987-brundtland%20pp%201-17.pdf>

sidades esenciales de los pobres.

2. La idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social en la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras”¹⁶.

La lectura de estos dos conceptos nos permite observar la tridimensionalidad del concepto general de desarrollo sostenible, sobre la cual nos detendremos más adelante.

Pero cabe destacar que el primer concepto se refiere a las necesidades esenciales de la población, que deben satisfacerse, lo cual depende del crecimiento, y concretamente, del económico.

El segundo concepto se refiere a las limitaciones impuestas por las otras dos dimensiones, la social, cuando se refiere a la necesidad de superar las lacras de la organización social, y la dimensión ambiental, cuando contempla la necesidad de mantener la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.

En cuanto a la urgente necesidad de un cambio a todos los niveles, el Informe Brundtland es rotundo cuando efectúa el siguiente diagnóstico: “Ha llegado la hora de romper con las pautas del pasado. Las tentativas de mantener la estabilidad social y ecológica mediante los viejos enfoques del desarrollo y la protección del medio ambiente aumentarán la inestabilidad. Deberá buscarse la seguridad mediante el cambio (...). Somos unánimes en la convicción de que la seguridad, el bienestar y la misma supervivencia del planeta dependen de esos cambios ya”¹⁷.

Desde la aparición del Informe Brundtland, elaborado en el año 1987, hasta la celebración de la Cumbre de Río de Janeiro en 1992 (la cual, como veremos, surge a raíz del Informe Brundtland), cabe mencionar diversas iniciativas y acuerdos internacionales relevantes en cuanto al medio ambiente en general, y al desarrollo sostenible en particular, como el Panel Intergubernamental sobre cambio climático¹⁸ (IPCC:

16 Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas (CMMAD), 1988, p. 67.

17 Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas (CMMAD), 1998, pp. 44 y 45.

18 El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), se estableció en el año 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (WMO, World Meteorological Organization) y el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP, United Nations Environment Programme). EL IPCC analiza la información científica, técnica y socioeconómica de importancia para comprender los elementos científicos relativos al cambio climático de origen antropogénico, así como sus posibles repercusiones, riesgos y sus posibilidades de atenuación y de adaptación al mismo. Una de sus principales misiones es elaborar y publicar informes sobre temas para aplicar medidas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

Intergovernmental Panel on Climate Change), establecido en 1988, o la Resolución de la ONU 44/228, aprobada en 1989, convocando a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo a realizarse en Río de Janeiro.

Como resultado del Informe Brundtland, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)¹⁹. Esta Conferencia es conocida como Cumbre de la Tierra o también Río-92 puesto que se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. En ella estuvieron presentes delegaciones nacionales de 175 países, y su objetivo prioritario fue lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y de las generaciones futuras, y sentar bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, basándose en la comprensión de las necesidades y los intereses comunes.

La Cumbre de Río fructificó básicamente en dos convenciones, una sobre Cambios Climáticos²⁰ y otra sobre la Biodiversidad²¹, así como también en una Declaración sobre Florestas. Además, se aprobaron tres grandes acuerdos, la Agenda 21²², un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible, la Declaración de Río sobre el medio Ambiente y el Desarrollo, integrada por un conjunto de principios en los que se definían los derechos civiles y obligaciones de los Estados, y una Declaración de principios relativos a los bosques, consistente en una serie directrices para la ordenación más sostenible de los bosques en el mundo.

El desarrollo sostenible, en fin, queda reflejado en el principio tercero de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, así como en la Cumbre para la Tierra+5, celebrada en el año 1997, así como en el Informe del Secretario General sobre la aplicación y ejecución de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo²³, también en su Principio Tercero, de manera consensuada del mismo modo que años atrás figurara en el Informe Brundtland.

El Principio tercero de ambos documentos dice así:

19 <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm> (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo).

20 <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

21 <http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/convencion%20sobre%20diversidad%20biologica.pdf>

22 <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/Agenda21.pdf>

23 <http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/declaracionrio.pdf>

“El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.

Para conseguir el objetivo de desarrollo sostenible fijado en Río, se elaboran y aprueban las Normas ISO 14000²⁴, de libre y voluntaria adopción por parte de las organizaciones, pero que prefijan objetivos ambientales de alto valor para la sociedad, tales como «mantener la prevención de la contaminación y la protección del medio ambiente en equilibrio con las necesidades socioeconómicas».

Como resulta fácil apreciar, el concepto de «desarrollo sostenible» aparece y se empieza a difundir en una época de crisis ecológica, económica y social, y tiene entre sus objetivos mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la Tierra. Eso sí, sin aumentar el uso de recursos naturales más allá de la capacidad del ambiente de proporcionarlos de manera indefinida. Para conseguir este fin resulta necesaria la “acción” de todos los ciudadanos, tanto a nivel individual, como a nivel político, desde el ámbito particular y privado hasta el internacional y público. Se invita a buscar formas innovadoras de cambiar las estructuras institucionales y poder influir en la conciencia de cada ciudadano, para poder obtener resultados palpables.

Aunque pretendemos indagar sobre el origen próximo del desarrollo sostenible, debemos tener presente que la idea de «desarrollo sostenible» no se trata de una idea absoluta y radicalmente “nueva”.

En la Historia de la Humanidad, y sobre todo en el ámbito filosófico-cultural, se ha reconocido la necesidad de una armonía entre la sociedad, la naturaleza y la economía. La novedad radica en articular esas ideas en el contexto de una sociedad global, industrial y de la información. Se trata de mirar más allá del modelo de desarrollo tradicional, basado en parámetros cuantitativos de crecimiento económico, y analizar los efectos negativos que este crecimiento económico ha supuesto para el entorno natural. Debemos encontrar un equilibrio, una integración entre las esferas de lo ambiental, lo económico y lo social, las cuales tradicionalmente se habían separado.

b) La tridimensionalidad del principio de desarrollo sostenible y su interrelación

24 http://www.portaldelmedioambiente.com/empresa/documentos/ambiente_sociedad.pdf

Podemos convenir en la idea de que a partir de la Declaración de Río el principio de desarrollo sostenible se constituye sobre una base tridimensional.

En ese sentido, avanzando en el tiempo, tras la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague²⁵, celebrada del 6 al 12 de marzo de 1995, se amplía el concepto de desarrollo sostenible y se empieza a hablar de su «tridimensionalidad», ya que ahora se apoya en tres «pilares» básicos: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

En ese sentido, las tres dimensiones del desarrollo sostenible son la económica, la social y la ecológica.

Al respecto CADENAS MARÍN²⁶ analiza los tres aspectos del término «sostenible», y los define del siguiente modo: «La sostenibilidad ecológica: cuando el ecosistema mantiene sus principales características, que le son esenciales para su supervivencia en el largo plazo. La sostenibilidad económica: cuando la gestión adecuada de los recursos naturales permite que sea atractivo el continuar con el sistema económico vigente; y por último, la sostenibilidad social: cuando los costes y beneficios son distribuidos de manera adecuada tanto entre el total de la población actual (equidad intrageneracional) como entre la generación presente y las futuras (equidad intergeneracional)».

Resulta procedente, a continuación, reflexionar brevemente sobre cada una de las tres indicadas dimensiones, analizándolas a la vez de forma separada y también conjuntamente.

b.1. Dimensión económica

En el siglo XVIII y durante la primera mitad del siglo XIX no existía la preocupación actual respecto a la escasez de recursos naturales, ni la consecuente necesidad de preservación y protección del medio ambiente. Todo lo contrario, había una idea generalizada de que la naturaleza era infinita, que ofrecía al hombre un potencial ilimitado que debía explotar para obtener riqueza. Es decir, el desarrollo se entendía como crecimiento económico, como explotación de los

25 <http://www.un.org/spanish/esa/socdev>. El Compromiso 1º de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague señala: «Nos comprometemos a crear un entorno económico, político, social, cultural y legal que permita a la gente alcanzar el desarrollo social» (We commit ourselves to creating an economic, political, social, cultural and legal environment that will enable people to achieve social development).

26 CADENAS MARÍN, A. *Agricultura y desarrollo sostenible*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1995.

recursos para obtener riqueza, y el medio ambiente, como un conjunto ilimitado de recursos que podían ser explotados indiscriminadamente. Nadie hablaba de límites al crecimiento.

Numerosos científicos del siglo pasado, como Alexander VON HUMBOLDT²⁷ o George PERKINS²⁸, incidían en el gran potencial transformador de la humanidad sobre la naturaleza. Estos autores, junto con el geólogo italiano Antonio STOPPANI, mostraban una nueva visión del ser humano, cuya actividad comparaban con las grandes fuerzas de la naturaleza. La humanidad había dejado de ser simplemente una especie sometida a las fuerzas de la Naturaleza.

Como hemos mencionado con anterioridad, en los años 60 la idea de desarrollo se basaba pura y exclusivamente en su vertiente económica, y concretamente en el crecimiento y mejora de la producción.

A finales del siglo XX hay otra percepción de la naturaleza y sus recursos, que tiene su reflejo en el campo del derecho, y que se conoce como la orientación ecológica del derecho, según explica ESTEVE PARDO²⁹. Se indica que la naturaleza y sus recursos se han sustantivado, han dejado de ser objetos sobre los que se puede disponer sin ningún tipo de límite y se actúa para explotarlos. Ahora se convierten en sujetos sobre los que no puede disponerse y que imponen además sus propias exigencias. Y al respecto ESTEVE PARDO pone como ejemplos las especies forestales autóctonas, el caudal ecológico o las especies protegidas.

Por su parte ERIAS REY y ÁLVAREZ-CAMPANA GALLO³⁰ entienden que la sostenibilidad económica estriba en el mantenimiento a largo plazo del capital producido y del capital natural, y mencionan que existe cierto consenso en la necesidad de mantener el capital intacto. A partir de este análisis del desarrollo económico, estos autores desarrollan dos posiciones: la de la sostenibilidad débil y la de la sostenibilidad fuerte.

La primera de ellas, de la que son seguidores los economistas neoclásicos, consiste en entender que se alcanza el desarrollo sostenible económico asumiendo que el mantenimiento de todo el capital puede alcanzarse reemplazando el capital natural, el cual ha desaparecido o se encuentra degradado, por los factores

27 Así, vid. su obra *Ansichten der Nature* (1808).

28 Diplomático americano, autor del trabajo *The Earth as Modified by Human Action* (1873).

29 ESTEVE PARDO, J. *Derecho del Medio Ambiente*, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2008.

30 ERIAS REY, A. y ÁLVAREZ-CAMPANA GALLO, J.M. *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible*, op. cit., p. 362.

de producción humanos o producidos.

Sin embargo, la postura que aboga por la sostenibilidad fuerte, requiere la preservación íntegra de los ecosistemas y de sus servicios.

Teniendo en cuenta un concepto más detallado de desarrollo económico, podemos llegar a una definición sustentada desde el aspecto ecológico de la sostenibilidad, y así se puede definir el «desarrollo económico ecológicamente sostenible» como aquel proceso de cambio estructural global consistente en la transformación de la sociedad, tanto a nivel de los medios como de los fines, mediante la innovación de proceso y de producto, el cambio institucional y de los mecanismos de regulación del sistema económico y una evolución sociocultural y de las relaciones de poder orientados a mejorar la calidad de vida de las personas, impulsar el desarrollo social y la justicia distributiva de las sociedades y preservar-mejorar las capacidades autoproductivas y de prestación de servicios de los ecosistemas naturales³¹.

Pese a la despreocupación generalizada por la protección del medio ambiente en un escenario donde el desarrollo económico y el crecimiento de la riqueza de los países desarrollados estaba en un primer plano, John STUART MILL, en sus «Principios de economía política», en el año 1873, destacó la necesidad de proteger la naturaleza del crecimiento desenfrenado y sin control, si se quería preservar el bienestar humano antes de que empezaran a aparecer rendimientos decrecientes.

Es en 1970 con el famoso Informe *Limits of Growth*, cuando se afirma la escasez de recursos naturales como una realidad palpable, y es en esta década cuando el crecimiento económico puso en peligro el planeta, debido al abandono del medio ambiente, del cual depende el crecimiento económico. Ello se agudizó sobre todo a partir de la crisis del precio del petróleo.

El sistema de producción, basado hasta ese momento en la explotación sin control de recursos para obtener riqueza, conlleva un efecto negativo sobre la naturaleza, que es la que ofrece estos recursos.

En conclusión, el aspecto económico es una dimensión del concepto de desarrollo sostenible, pero en ningún modo puede ser el único a tener en cuenta, para que realmente se alcance el objetivo de la sostenibilidad.

31 Vid. entre otros a TOMÁS CARPI, J.A. «El desarrollo local sostenible en clave estratégica», CIRIEC. *Revista de economía pública, social y cooperativa*, n. 61, 2008, pp. 73 a 101.

Como afirma BERMEJO³², cualquier intento de definir las sostenibilidades económica y social independientemente del entorno biofísico está condenado al fracaso, porque nada se sostendrá si se deteriora el medio biofísico. Y pone como ejemplo que cuando se produzca la definitiva crisis del petróleo, las sociedades entrarán en una profunda crisis económica y social.

b.2. Dimensión social

La dimensión social del principio de desarrollo sostenible tiene como objetivo reducir la pobreza e incrementar la equidad. Y ello debe conseguirse implantando procedimientos de redistribución de la renta y programas dirigidos, por ejemplo, a los sectores más desfavorecidos.

En un momento de crecimiento económico «a toda costa», el cual conlleva el crecimiento de unos países en detrimento de otros, nos debemos parar a reflexionar.

Cuando hablamos de equidad, nos referimos tanto a la equidad intrageneracional, cuyo objetivo es eliminar la pobreza, como a la equidad intergeneracional, dirigida a proteger los derechos de las futuras generaciones. Y en este sentido, BRUNDTLAND lanza el mensaje de que si no se produce una redefinición de las relaciones que vinculan los países en desarrollo con los desarrollados, el desarrollo sostenible se convertirá en una quimera.

El aspecto social va íntimamente ligado al cultural, y por tanto podemos hablar de una dimensión sociocultural que implica preservar la diversidad cultural en el mundo, y un mejor uso del conocimiento sobre prácticas de sostenibilidad.

Deben eliminarse los conflictos destructivos, que además de un retroceso en el desarrollo humano, han degradado la calidad ambiental.

También es necesario fomentar el pluralismo y la participación social en la toma de decisiones relativas a la persecución de un desarrollo sostenible real y eficaz.

b.3. Dimensión ecológica o medioambiental

32 BERMEJO, R. op. cit, p. 30.

Como hemos indicado en el apartado de la dimensión económica del desarrollo sostenible, resulta necesaria la preservación del medio ambiente para que no escaseen los recursos naturales y éstos puedan explotarse, en su justa medida, para obtener beneficios económicos que den como resultado un crecimiento y desarrollo económico³³.

En este sentido, también hemos hecho hincapié en que esta certeza no aparece ni se hace eco hasta finales del siglo XIX, y más seriamente en los años 70 del siglo XX.

La dimensión ecológica persigue como aspecto clave la protección de la biodiversidad y la estabilidad del sistema biofísico natural.

Y dicha protección ecológica supone una limitación al crecimiento económico, una limitación que debe legislarse a nivel internacional y estatal, y en el caso de España, con la ayuda de las Comunidades Autónomas para su puesta en funcionamiento efectiva.

Pues bien, las tres dimensiones del concepto de desarrollo sostenible están íntimamente interrelacionadas, y uno de los primeros investigadores que expone de forma gráfica dicha tridimensionalidad es MUNA-SINGHE, dibujando un triángulo en el que cada vértice simboliza una de las dimensiones-objetivos del desarrollo: el objetivo económico, el social y el ecológico.

c) El concepto actual de desarrollo sostenible

En todo caso, el concepto de desarrollo sostenible puede resultar difuso y con ello dar lugar a muchas interpretaciones, si bien con una idea común constante de equilibrio entre lo ambiental, lo económico y lo

33 Esa relación entre la dimensión económica y la ambiental del desarrollo sostenible se puede apreciar en cualquier sector productivo. Por ejemplo, en el sector agrario, el ejercicio de la agricultura no debe comprometer, sino más bien lo contrario, la protección del medio ambiente y los recursos naturales de los que por cierto dicho sector es un importante consumidor. Vid. al respecto AMAT LLOMBART, P. “Hacia una agricultura respetuosa con el medio ambiente: su marco normativo”, Revista General de Derecho, n. 682-683, 2001, pp. 7205 a 7215. También de AMAT LLOMBART, P. “La progresiva convergencia de la agricultura y del derecho agrario comunitario y español hacia parámetros de desarrollo sostenible en consonancia con la tutela medioambiental”, Libro homenaje a Alberto Ballarín Marcial, Madrid, 2008, pp. 159 a 211. MUÑIZ ESPADA, E. y AMAT LLOMBART, P. (Dirs). Horizon 2020. Impulsando el sector agrario y el medio rural, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2013. También en relación con la necesaria e imprescindible cohesión territorial en clave medioambiental y de desarrollo sostenible, vid. MUÑIZ ESPADA, E. “La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural”, Revista de Derecho Agrario y Alimentario, n. 63, 2013, pp. 93 a 140.

social.

En esa línea argumentativa, QUADDUS y SIDDIQUE³⁴ sitúan el nacimiento del concepto de desarrollo sostenible con la publicación de *Our Common Future* por la WECD³⁵, y añaden que dicho concepto emerge del reconocimiento de la necesidad de mantener un balance entre el desarrollo económico y la protección ambiental, y para asegurar la equidad intra e intergeneracional.

Por su parte, NEUMAYER³⁶ opina que el concepto de desarrollo sostenible es un concepto vago, por lo que puede presentarse una amplia galería de diferentes definiciones. Y analiza los dos modelos económicos de sostenibilidad fuerte y sostenibilidad débil. Este autor define el desarrollo como sostenible siempre y cuando no disminuya la capacidad de proveer utilidades para el infinito.

Al hilo de las diferentes concepciones que pueden aplicarse al desarrollo sostenible, BELL y MORSE³⁷, recogen una serie de definiciones doctrinales de interés:

«... the capacity of system to maintain output at a level approximately equal to or greater than its historical average, with the approximation determined by the historical level of variability» (Lynam and Herdt, 1989).

«... maximizing the nets benefits of economic development, subject to maintaining the services and quality of natural resources over time» (Pearce and Turner, 1990).

«The sustainability of natural ecosystems can be defined as the dynamic equilibrium between natural inputs and outputs, modified by external events such as climatic change and natural disasters» (Fresco and Kroonenberg, 1992).

Las anteriores definiciones poseen un marcado carácter general, pero también encontramos otras definiciones más específicas en cuanto al desarrollo sostenible:

«... development that meets the needs of current generations without compromising the ability of future generations to meet their needs and aspirations.»

34 QUADDUS, M.A. y SIDDIQUE, M.A.B., *Handbook of Sustainable Development Planning*, Edward Elgar Publishing Company, Cheltenham, Reino Unido, 2004, p. 3.

35 World Commission on Environment and Development. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

36 NEUMAYER, E. *Weak versus Strong Sustainability*, Edward Elgar Publishing Company, Cheltenham, Reino Unido, 2004, p. 7.

37 BELL, S. y MORSE, S. *Sustainability indicators*, Earthscan Publications Ltd, Reino Unido, 1999, p. 10.

(WCED, 1987).

«... development that improves the quality of human life while living within the carrying capacity of supporting ecosystems» (IUCN, 1991).

Junto a dichas definiciones, otras propuestas como la del Banco Mundial, definen el desarrollo sostenible como «un proceso de administración de una cartera de activos que permita preservar y mejorar las oportunidades que tiene la población»³⁸, coincidiendo con los autores citados en que resulta necesario preservar los activos, para que en el futuro no desaparezcan.

Por su parte, Michael DECLERIS, jurista griego, ex vicepresidente del Consejo de Estado helénico y considerado uno de los grandes teorizadores del concepto jurídico de desarrollo sostenible, lo define estableciendo que el desarrollo sostenible consiste en:

a) La conservación y recuperación, cuando ésta sea necesaria, del adecuado capital natural para promover una política cualitativa de desarrollo; y ...

b) La inclusión de criterios medioambientales, culturales, sociales y económicos en la planificación e implementación de las decisiones sobre el desarrollo, tanto públicas como privadas³⁹.

Y al hilo de la definición de DECLERIS, PIÑAR MAÑAS⁴⁰ defiende que el objetivo del desarrollo sostenible radica en permitir la evolución conjunta de los sistemas generados por la iniciativa humana y los ecosistemas, y por tanto implica un cambio sustancial en el modo de considerar el desarrollo.

Retomando los acuerdos relevantes en la definición del desarrollo sostenible, no podemos dejar de mencionar el Protocolo de Kyoto de la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático⁴¹. Fue firmado en Kyoto (Japón) el 11 de diciembre de 1997, pero no entró en vigor hasta el 16 de febrero de 2005. Este Protocolo se dirigió a regular una serie de medidas para reducir los gases de efecto invernadero.

Por lo que a España respecta, se ha convertido en el país miembro que menos posibilidades tiene de cumplir lo pactado, ya que ha incrementado sus emisiones en los últimos años, y está lejos de cumplir sus compromisos asumidos en dicho ámbito a nivel comuni-

38 <http://worldbank.org>

39 DECLERIS, M. *The law of sustainable development. General principles*, Informe elaborado para la Comisión Europea, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000, p. 67.

40 PIÑAR MAÑAS, J.L. *Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente*, Civitas, Madrid, 2002, p. 24.

41 <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

tario e internacional⁴².

Este Protocolo se preocupa de la promoción del desarrollo sostenible, como se deduce de su artículo 2, donde establece una serie de medidas para promover dicho desarrollo, que cada una de las Partes incluidas en el anexo I debe cumplir; también se incluye el compromiso de cooperar entre las Partes para fomentar la eficacia individual y global de las políticas y medidas que se adopten.

En 1999 se firma el Pacto Mundial de las Naciones Unidas⁴³, de carácter universal, que se compone de diez principios de ciudadanía corporativa, fundamentados en Tratados y Convenciones internacionales sobre derechos humanos, relaciones laborales, protección ambiental, y lucha contra la corrupción. Su carácter universal propicia un marco de actuación común a los diferentes países.

El 8 de septiembre de 2000 se aprueba la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas⁴⁴, que considera el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común como valores esenciales para las relaciones internacionales del siglo XXI, reforzando de este modo la idea de desarrollo sostenible.

Del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, se celebró la siguiente cumbre mundial desde Río de Janeiro, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo⁴⁵, conocida también como Río+10, que intentó desarrollar las bases sobre las que se asentó la cumbre anterior. Pese a reconocerse la adecuación y acierto de los pronósticos y resoluciones adoptados en 1992, los avances logrados en distintas materias no fueron suficientes debido a la resistencia por parte de algunos países como Estados Unidos a que se adoptaran medidas efectivas. También en ese mismo año tuvo lugar la Conferencia Internacional sobre financiación del desarrollo, celebrada en Monterrey del 18 al 22 de marzo de 2002⁴⁶.

Para PIÑAR MAÑAS⁴⁷, la Cumbre de Río+10 supuso un cambio radical en el concepto de desarrollo sostenible, en cuanto propició que éste asumiera entidad propia, desbordando el marco inicial de referencia

42 Se puede profundizar en las políticas y normativas nacionales sobre cambio climático en AMAT LLOMBART, P. "Política legislativa, estrategias y normativa sobre cambio climático, medio ambiente y agricultura", Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 119 a 144.

43 <http://www.unglobalcompact.org/languages/spanish/>

44 Resolución aprobada por la Asamblea General (A/55/L.2). <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>

45 http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/feature_story41.htm

46 <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/>

47 PIÑAR MAÑAS, J.L. Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente, op. cit., p. 28.

que era el medio ambiente. Este autor entiende que a partir de ese momento debemos hablar de sostenibilidad integral, en la triple dimensión ecológica, económica y social, de modo que «el verdadero sentido del desarrollo sostenible reside en concebirlo en su dimensión global».

El 30 de octubre de 2006 fue publicado el amplio y destacable Informe Stern sobre la economía del cambio climático⁴⁸, que enfoca el cambio climático como un problema mundial que requiere una respuesta mundial.

Y ya en los últimos años, cabe destacar, el Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC)⁴⁹, de 2007, según el cual todavía a estas alturas es necesario encontrar mecanismos que contribuyan al desarrollo sostenible, reseñando que el planeta sufre un calentamiento global por causas antropogénicas. Durante los últimos meses (de septiembre de 2013 a noviembre de 2014) está siendo puesto a disposición del público el Quinto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC), y profundiza en la línea de los informes previos.

Finalmente, para cerrar el apartado sobre acontecimientos e iniciativas mundiales relativos al desarrollo sostenible, destacaremos la Cumbre del G-20, celebrada en Londres, el 2 de abril del año 2009, más enfocada a la crisis económica, así como a finales de ese mismo año (del 7 al 18 de diciembre de 2009) la XV Cumbre de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, COP15, celebrada en Copenhague, en la que ministros y funcionarios de 189 países se reunieron para adoptar un acuerdo vinculante sobre el cambio climático, que deberá suceder al Protocolo de Kyoto mencionado, y que expiraba en el año 2012.

2. Nacimiento y consolidación del principio a nivel Comunitario

A nivel europeo, cabe mencionar que entre los años 1973 y 1987 se ejecutaron los tres primeros Programas Plurianuales de medio ambiente, en torno a los cuales la Comunidad Europea ha ido articulando desde entonces su acción en defensa del medio ambiente.

De esta forma, pese a que los Tratados carecían de

48 <http://www.catedracambioclimatico.uji.es/docs/informestern.pdf>

49 http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml

una base jurídica específica para actuar en defensa del medio ambiente, la Comunidad Europea produjo una multitud de normas con carácter de derecho derivado en materia de medio ambiente, todo ello en ejecución de los tres primeros programas de acción.

Por su parte, el Tratado de Roma de 1957 se modificó y se puso al día debido a la exigencia de agilizar los procedimientos de toma de decisión y la necesidad de ampliar las competencias comunitarias a nuevos campos de actividad. Es por ello que se convocó una Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros de la Comunidad ampliada, la cual después de varias reuniones, el 2 y 3 de diciembre de 1985 presentó a la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo Europeo de Luxemburgo los documentos de la reforma comunitaria. Estos trabajos se reúnen en la denominada Acta Única Europea (AUE).

Así el concepto del principio de desarrollo sostenible fue recogido en el Acta Única Europea, si bien una cierta preocupación por la protección del medio ambiente ya estaba presente en el Tratado de Roma, aunque de manera poco operativa.

El AUE fue aprobada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, con el fin de revisar los Tratados de Roma para reactivar la integración europea y llevar a cabo la realización del mercado interior. Supone la primera modificación de gran alcance del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE).

En ella se incluyen tres nuevos artículos (130.R, 130.S y 130.T del Tratado de la Comunidad Europea) que permiten a la Comunidad “la conservación, la protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales”. El artículo 130.R.1 establece como objetivo de la acción de la Comunidad, conservar, proteger y mejorar la calidad del Medio Ambiente y la garantía de una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

Actualmente dichos preceptos conforman los vigentes artículos 174 a 176 del Tratado de la CE, y regulan el marco político y jurídico de la protección del medio ambiente en Europa.

Las posteriores modificaciones del Tratado de la CE, así como el Tratado de la Unión Europea (firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992⁵⁰), han confirmado su dimensión constitucional.

50 DOUE C 83/13, de 30 de octubre de 2010 (Versión consolidada). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:es:PDF>

Así, en el artículo 2 del Tratado de Maastricht de 1992 se define el desarrollo equilibrado y sostenible como uno de los objetivos de la Unión, y el artículo 2 del Tratado CE exigió como misión comunitaria un alto nivel de protección y de mejora de calidad del medio ambiente. En su artículo 6 se incluye una cláusula que impone la integración de los requisitos de protección medioambiental en la definición y aplicación de otras políticas.

Y el artículo 30 prevé que los Estados miembros se esfuercen en formular y aplicar una política exterior común europea. Para ello, se comprometen a consultarse sobre las cuestiones de política exterior que pudieran tener un interés para la seguridad de los Estados miembros.

Al hilo de los Tratados que continuaron a la Cumbre de Río 92, y que contemplaron la protección del medio ambiente y el objetivo de lograr un desarrollo sostenible, debemos destacar el Tratado de Maastricht⁵¹, el Tratado de Amsterdam y el Tratado de Niza, así como el Protocolo de Kyoto.

El primero de dichos Tratados, fue firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. La hasta entonces Comunidad Económica Europea pasa a denominarse Comunidad Europea, e incorpora por primera vez la protección del medio ambiente entre los objetivos previstos en la Primera Parte del Tratado de la Unión Europea (TUE). Como modificación introducida por este Tratado, cabe citar la instrucción de un nuevo objetivo de la política ambiental comunitaria, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente (art. 130 S.1), la introducción del principio de cautela en el mismo artículo (S.2) y la exigencia de un alto nivel de protección.

El Tratado de Amsterdam⁵², firmado el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Supuso la consagración del concepto de desarrollo sostenible como uno de los objetivos principales de la UE, recogido en el Preámbulo, en el art. 2 del Tratado de la UE, y en los arts. 2 y 6 del Tratado de la CE. También incide nuevamente en el objetivo de lograr un alto nivel de protección y mejora del medio ambiente (art. 2 del Tratado de la CE).

Junto al principio de desarrollo sostenible, en este Tratado se refuerza el principio de integración de las exigencias de la protección de medio ambiente en la definición y realización de las políticas y acciones de

51 <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>

52 <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>

la Comunidad⁵³, para fomentar ese modelo de desarrollo, ocupando ahora un primer plano en el Tratado. Se considera el Tratado de Amsterdam como uno de los que han incluido las mayores reformas sobre el medio ambiente.

El Tratado de Niza⁵⁴, firmado el 26 de febrero de 2001 y que entró en vigor el 1 de febrero de 2003, enfocó más sus modificaciones al marco institucional y a los procesos de toma de decisión de la Comunidad, por lo que no incorporó ningún cambio importante sobre el medio ambiente.

Situados en el año 1992, y en relación con el nuevo concepto de desarrollo sostenible, no podemos dejar de mencionar el “V Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible”⁵⁵, aprobado por la Comisión Europea el 18 de marzo de 1992 y ratificado por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros a finales de 1992.

Este V Programa entiende el desarrollo sostenible como «una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del Medio Ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad depende la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos».

El objetivo de este programa fue transformar el modelo de crecimiento de la Comunidad, a fin de fomentar el desarrollo sostenible. En el mismo se habla de la conciencia ambiental, del carácter global de la problemática de la contaminación y de la necesidad de realizar una actuación concertada en el ámbito regional e internacional.

Posteriormente, en 1994, se celebra la Conferencia Europea sobre Ciudades Europeas Sostenibles, en la que se aprueba el 27 de mayo de 1994 la denominada Carta Aalborg⁵⁶, que parte de los principios estable-

53 En particular, por lo que a este trabajo afecta e interesa, la inclusión de la sostenibilidad ambiental en el ámbito de la Política Agrícola Común, y sobre todo en su segundo pilar referido al desarrollo rural, viene siendo en las últimas décadas una constante exigencia de las instituciones y autoridades comunitarias. Vid. AMAT LLOMBART, P. “La orientación ambientalista de la política comunitaria de desarrollo rural: del Tratado de Roma de 1957 al Reglamento C.E. nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999”, Revista de Derecho Agrario y Alimentario, n. 38, 2001, pp. 30 a 36. Y más recientemente del mismo autor, vid. “La normativa comunitaria de desarrollo rural frente a los nuevos retos y prioridades de la Unión Europea”, Revista de Derecho Agrario y Alimentario, n. 57, 2010, pp. 7 a 24; así como vid. “Análisis del futuro desarrollo rural en Europa en el marco de la reforma de la PAC según la propuesta de Reglamento de 2011 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER”, Revista de Derecho Agrario y Alimentario, n. 59, 2011, pp. 7 a 32.

54 http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf

55 http://europa.eu/legislation_summaries/other/128062_es.htm

56 www.dipucuenca.es/medio_ambiente/Agenda%2021%20Local/documentacion_pdf/7bis_carta_de_aalborg.pdf

cidos en el Programa 21, y cuyo fin es integrar los principios de sostenibilidad y Justicia Social en todas las políticas (económica, social, agrícola...), y a todos los niveles, destacando el ámbito local mediante procesos de gestión que establecen los municipios europeos.

Como acontecimientos de relevancia ambiental, ya iniciado el siglo XXI, no podemos dejar de mencionar el Libro Verde, creado en el 2001 por la Comisión de las Comunidades Europeas (CEE), cuyo objetivo era crear un marco común europeo para la responsabilidad social de las empresas⁵⁷, reforzando la importancia de la sostenibilidad.

Trasladándonos al año 2007, debemos mencionar El Tratado de Lisboa⁵⁸, que fue suscrito el 13 de diciembre de 2007, y entró en vigor dos años después, el 1 de diciembre de 2009. En cuanto al aspecto medioambiental, el Tratado de Lisboa expresa abiertamente el compromiso político de abordar el doble desafío del cambio climático y la política energética.

El Tratado de Lisboa también crea un sistema institucional más eficaz, en el que las tomas de decisiones se adoptan con rapidez y con un mayor control democrático. Por tanto, los ciudadanos están más informados acerca de las responsabilidades y motivaciones de cada actuación.

Respecto al desarrollo sostenible, el Tratado de Lisboa consolida este principio y aporta precisión a su definición. Señala que el desarrollo sostenible es uno de los objetivos fundamentales de la Unión en sus relaciones con el resto del mundo. El medio ambiente es un ámbito en el que la Unión y los Estados Miembros tienen competencias compartidas. La intervención de la Unión consiste en obtener una serie de objetivos, como son preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, proteger la salud de las personas, promover una utilización racional y prudente de los recursos naturales, y fomentar medidas a escala internacional para hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

En cuanto a la lucha contra el cambio climático a nivel internacional, es considerado por el Tratado de Lisboa como objetivo específico de la política medioambiental de la UE. En su lista de objetivos añade el apoyo a la actuación internacional en la lucha contra el cambio climático.

En fin, la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la

57 Comisión Europea. COM (2001) 366 final, Bruselas, 18 de julio de 2001.

58 DOUE C 306/1. 17 de diciembre de 2007. http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf

que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, reserva su artículo 37 a la protección del medio ambiente y establece 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 su calidad».

3. El principio de desarrollo sostenible en la legislación estatal española y su recepción por la doctrina patria

Es importante señalar que en el ámbito de nuestro ordenamiento jurídico, no hace tantos años (en 1998) se llegó a afirmar que se desconocía la existencia de normas en derecho español que incorporasen la expresión de «desarrollo sostenible»⁵⁹.

Sin embargo, en la actualidad es numerosa la normativa que contempla y recoge referencias al concepto y contenido del principio de desarrollo sostenible.

A nivel estatal, el principio de desarrollo sostenible se considera un principio constitucional, que si bien no está contemplado directamente en la Constitución de 1978, se deduce de ésta (art. 45), y goza de un amplio reconocimiento por parte de la doctrina⁶⁰ y del Tribunal Constitucional⁶¹.

En ese sentido, AGUILERA VAQUÉS⁶² afirma que el principio de desarrollo sostenible es un principio constitucional latente en la Constitución, como sucede con otros principios, que sin estar directamente descritos en la Constitución, se consideran insertos en ella.

Además, la autora hace hincapié en que el desarrollo sostenible es un principio que tiene la fuerza y los efectos que tengan los preceptos que lo integran, que en este caso se trata del medio ambiente (artículo 45

59 EMBID IRUJO, A. "El rol del Estado: ¿vigilante o gestor?", en GRAU RAHOLA, J. y ENRIC LLEBOT, J. (Coordinadores), Política ambiental y desarrollo sostenible, Instituto de Ecología y Mercado, Papeles del Instituto, núm.10, Madrid, 1999, p. 298.

60 Respecto al alcance del principio constitucional recogido en el artículo 45, sobre todo en su dimensión medioambiental, vid. AMAT LLOMBART, P. "The polluter pays principle, environmental liability and agriculture in spanish law", Agriculture and the polluter pays principle, BIICL, Londres, 2009, pp. 203 y ss.

61 Entre otras, vid. las Sentencias del Tribunal Constitucional 64/1982 y 102/1995.

62 AGUILERA VAQUÉS, M. *El desarrollo sostenible y la Constitución Española*, Atelier, Barcelona, 2000, p. 108.

CE), y el desarrollo económico (artículo 128.1 CE). Y se trata de un principio que no puede interpretarse dejando de lado la Constitución, ya que forma parte de ésta, no se trata de un principio externo.

Y toma tal importancia el hecho de que un principio tenga carácter constitucional, que se convierte en una norma susceptible de medir la constitucionalidad de las leyes. Es decir, una ley que vulnerara el principio de desarrollo sostenible, podría declararse nula por inconstitucional.

Además de los preceptos de la Constitución señalados, cabe destacar otros del mismo texto legal que conforman también el principio de desarrollo sostenible, como son el artículo 33 CE (propiedad privada), artículo 14 (libertad), o el artículo 38 (libertad de empresa), y el artículo 139.2 (libre circulación de bienes y personas).

De acuerdo con el Tribunal Constitucional, un principio constitucional tiene carácter informador de todo el ordenamiento jurídico, y por tanto, disfruta de un valor no sólo programático y teórico, sino también aplicativo e interpretativo⁶³.

La Constitución Española inserta este principio, implícitamente, dentro del Capítulo III "De los derechos y deberes de los ciudadanos", concretamente en su artículo 45, que establece lo siguiente:

1. Todos tienen el derecho de 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.

La lectura del precepto nos ofrece una visión tridimensional del derecho a disfrutar del medio ambiente, como derecho subjetivo, como deber del ciudadano y como principio rector de las actividades del Estado y demás administraciones públicas.

Como afirma CALVO CHARRO⁶⁴, de este mandato

63 STC 4/1981, de 2 de febrero, F 1. En esta Sentencia, el Tribunal Constitucional declara que los principios constitucionales son verdaderos mandatos al legislador y al resto de poderes públicos, y cumplen una función interpretativa esencial.

64 CALVO CHARRO, M. *Escritos de Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 45.

se desprende con claridad que la protección del medio ambiente constituye una función pública, un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos, legislativo, ejecutivo y judicial. Añade al respecto que la noción de utilización racional evoca el término de ecodesarrollo o desarrollo sostenido, es decir, el equilibrio entre la protección de la naturaleza y el desarrollo económico, definido a su vez en las Sentencias del Tribunal Constitucional 64/1982 y 102/1995, en las que este Tribunal afirma que «se trata en definitiva de un desarrollo sostenible, equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras, alumbrado en el año 1987 en el llamado informe Brundtland, con el título «Nuestro futuro común» encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas».

En este sentido, PAREJO ALFONSO entiende que la Constitución contempla un mandato-deber dirigido al poder público de actuar de manera positiva para lograr una «utilización racional de todos los recursos naturales».

Para la protección y efectividad de los derechos contemplados en el citado artículo, la misma Constitución contempla una serie de medidas reguladas en los artículos 53 y 54 del mismo texto legal.

La introducción de este principio en el texto constitucional, implica que el medio ambiente es un límite que se integra en las disposiciones de carácter económico, y a la inversa. Cuando se regule la protección del medio ambiente, se tendrá que tener en cuenta los preceptos de tipo económico. Y estos límites impuestos recíprocamente, conllevan la exigencia de establecer una ponderación entre ambos.

Y por su parte AGUILERA VAQUÉS⁶⁵, al tratar esta ponderación entre el medio ambiente y el desarrollo económico, considera que la ponderación de estos dos bienes constitucionales comporta que no se puedan explotar los recursos naturales sin tener en cuenta los aspectos medioambientales, es decir, se tiene que armonizar la explotación de los recursos con la protección de la naturaleza (SSTC 64/1982 y 102/1995).

Y al respecto, el Tribunal Constitucional considera que el desarrollo económico no puede ser cuantitativo, sino cualitativo.

A diferencia de lo que ocurre en nuestra Constitución, así como en la portuguesa, ni la Constitución francesa, ni la italiana, ni la estadounidense, ni la alemana, se refieren al derecho al ambiente. No obstante, en los

últimos años, estos países están promulgando leyes que tratan esta materia.

Además de la Constitución, en el marco nacional encontramos ya en el siglo XXI, numerosas leyes españolas que han recibido el concepto de desarrollo sostenible, en diferentes ámbitos de actuación relativos a la protección del medio ambiente, y por tanto hacen referencia a tal principio.

Podemos mencionar al respecto, la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias; la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases; la Ley 3/2001, de 26 de marzo de Pesca Marítima del Estado; la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes; la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; la ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de efectos de determinados planes y programas de medio ambiente; la ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera; o la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, entre otras⁶⁶.

Además de las leyes mencionadas, encontramos deta-

66 Por ejemplo, en relación con determinados bienes y recursos naturales cuya utilización por el hombre puede causar su deterioro, pérdida, reducción, contaminación, etc., con grave perjuicio para la tutela ecológico-ambiental del patrimonio común, podemos citar el suelo y el agua. De hecho ambos disponen de legislación propia y moderna que contemplan el principio analizado entre las máximas a aplicar a la normativa sectorial.

Así la Ley de suelo de 2008 en su artículo 2, contempla el “principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”, que aboga por la utilización del recurso suelo conforme al interés general, al uso racional de los recursos naturales, a la protección del medio ambiente, etc. Sobre el alcance de dicha legislación del suelo, en su modalidad urbanizable y rural, vid. AMAT LLOMBART, P. “El estatuto jurídico de la propiedad privada inmobiliaria en el Código Civil y la Constitución. Su especial configuración por la Ley de suelo de 2007”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, n. 3, 2008, pp. 399 a 450. También en esta línea, si bien en el marco del suelo no urbanizable, AMAT LLOMBART, P. “Régimen jurídico de la propiedad rústica en la legislación sobre suelo no urbanizable”, *Estudios jurídicos de derecho agrario*, MARM, Madrid, 2008, pp. 91 a 117. Sobre la evolución de la ley de suelo en la búsqueda de un nuevo modelo de cohesión territorial, en el marco de las relaciones entre el espacio urbano y el medio agrario y rural, vid. el análisis crítico y las propuestas que formula MUÑIZ ESPADA, E. “La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, op. cit., pp. 102 y ss.

Por su parte, el otro gran recurso natural por su relevancia estratégica así como por su escasez y vulnerabilidad, es el agua. La legislación estatal en materia de aguas (RDL de 2001, que aprueba la Ley de aguas) contempla en grado sumo la visión proteccionista y conservadora de un recurso tan vital y escaso, cuya sostenibilidad ambiental, económica y social queda garantizada (al menos a nivel jurídico). En esta sede vid. AMAT LLOMBART, P. “Régimen jurídico del agua en el marco del desarrollo rural: agua, agricultura y sostenibilidad”, *El desarrollo rural en la política agrícola común 2014-2020*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 279 a 330.

65 AGUILERA VAQUÉS, M. *El desarrollo sostenible y la Constitución Española*, op. cit., p. 115.

lladamente regulado el concepto de principio sostenible en una ley relativamente reciente, que pese a los años que lleva en vigor, no ha visto todavía los frutos que esperaba cuando se redactó y aprobó.

Me refiero a la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR) donde en su artículo 1 establece que el objeto de la ley es regular y establecer medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural en tanto que suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio.

Asimismo, en el apartado segundo de este mismo artículo, prevé que esta ley determinará los objetivos para las políticas de desarrollo rural sostenible de las Administraciones públicas, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en sus respectivos estatutos de Autonomía.

Una vez establecido el objeto que va a regir la ley, en su Título I, bajo la rúbrica “Programación para el desarrollo rural sostenible”, su artículo 4 regula la programación de la acción de las Administraciones Públicas en relación con el medio rural, e incide en que ésta deberá perseguir su adecuación al principio de desarrollo sostenible, de acuerdo con los objetivos señalados en la ley. Esta programación además, deberá articular las formas de colaboración interadministrativa en este ámbito.

En el segundo apartado de dicho precepto, la ley contempla la posibilidad de que se elaboren criterios comunes para la colaboración entre las Administraciones Públicas a la hora de elaborar sus programaciones, y en especial a la hora de aplicar el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), regulado en su artículo 5.

También la Jurisprudencia acoge el principio de desarrollo sostenible. Podemos destacar al respecto la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, Sección Tercera, de 31 de marzo de 1998, que desestima el recurso interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de mayo de 1993 por el que se autoriza la inclusión de las salinas de Ibiza y Formentera en la Lista del Convenio sobre Humedales de Importancia Internacional.

Entre otros argumentos, se desestima el recurso por considerar que dicho Acuerdo fue dictado en cumplimiento de la Proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados y de los mandatos del art.

45.1 y 2 de la CE, orientados a garantizar un desarrollo sostenible, equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras y que haga compatible el desarrollo de la actividad económica y la mejora de la calidad de vida.⁶⁷

4. Contenido del Principio de Desarrollo Sostenible. En particular, su aplicabilidad al desarrollo territorial del medio rural español

a) Introducción

Hasta el momento nos hemos centrado en analizar el concepto y origen del principio de desarrollo sostenible, así como su ámbito de aplicación, pero todavía no nos hemos detenido a analizar los objetivos perseguidos, ni las medidas concretas y acciones establecidas legalmente para conseguirlos. En definitiva, el contenido propio de este principio.

RAMÓN FERNANDEZ⁶⁸, cuando reflexiona sobre la expresión «desarrollo sostenible», concluye que no hace tanto tiempo se trataba de una expresión que sólo utilizaban algunos expertos, y que ya desde hace unos años se utiliza en el lenguaje común, es de todos conocida, pero sin una clara conciencia de su significado en muchas ocasiones, para justificar con su sola invocación la adopción de todo tipo de medidas, que algunas veces son meramente cautelares, y en otras ocasiones, definitivas, y que no sólo pretenden conservar lo que todavía se tiene, sino también recuperar una parte de lo que se ha perdido rectificando para ello drásticamente las políticas o cursos de acción emprendidos con anterioridad.

Miguel DELIBES⁶⁹ en el año 1975 advertía que «el verdadero progresismo no estriba en un desarrollo ilimitado y competitivo, ni en fabricar cada día más cosas, ni en inventar necesidades al hombre, ni en destruir la Naturaleza, ni en sostener un tercio de la Humanidad en el delirio del despilfarro mientras los otros dos tercios se mueren de hambre, sino en racionalizar la utilización de la técnica, facilitar el acceso de toda la comunidad a lo necesario, revitalizar los valores humanos, hoy en crisis, y establecer las relacio-

⁶⁷ Apartado 4º de los Fundamentos Jurídicos de la STC 102/1995.

⁶⁸ RAMÓN FERNÁNDEZ, T. “Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica”, en Ordenación y gestión del territorio turístico, Valencia, 2002.

⁶⁹ En el Discurso de ingreso en la Real Academia Española, pronunciado el 25 de mayo de 1975.

nes hombre-naturaleza en un plano de concordia»⁷⁰. Asimismo, denunciaba que la «entronización de las cosas» era la causa de la deshumanización progresiva de la Sociedad y de la agresión a la Naturaleza.

Ya hemos visto que nos encontramos ante un principio constitucional, un verdadero principio jurídico, orientador del resto del Ordenamiento jurídico, en el que se deben amparar los Tribunales a la hora de aplicar el Derecho y la Justicia.

Se trata además de un principio de alcance horizontal⁷¹, que alcanza al derecho público y al privado.

Parece que ha quedado claro que las ideas de racionalización y concordia, así como de equilibrio, son claves para conseguir ese desarrollo sostenible tan perseguido. Un desarrollo sostenible que en opinión de autores como PIÑAR MAÑAS, y que hacemos también nuestra, para lograrlo es necesario un cambio cultural y político, porque sólo este es el que, frente al «desarrollo insostenible» puede preservar el planeta para las generaciones futuras.⁷²

b) Aplicación y ejecución práctica del principio de desarrollo sostenible al medio rural

Como hemos visto en apartados anteriores, el principio de desarrollo sostenible se encuentra contenido en Leyes ordinarias. Sin embargo, su aplicación y ejecución práctica suele llevarse a cabo por normas administrativas inferiores a la Ley, que a su vez aprueban Planes o Estrategias generales sobre un ámbito en concreto.

En ese sentido, para hablar del contenido del principio en el ámbito rural, tenemos que referirnos necesariamente al Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural, que se elabora en coordinación con las Comunidades Autónomas, y de acuerdo con las previsiones establecidas en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR)⁷³.

70 Vid. también DELIBES, M. El mundo en la agonía, Círculo de Lectores, Madrid, 1988, p. 19.

71 PIÑAR MAÑAS, J.L. op. cit., p. 45.

72 PIÑAR MAÑAS, J.L. op. cit., p.25.

73 En relación con la aplicación práctica de dicha Ley 45/2007 por cuanto afecta al sector agrario-rural y su necesaria orientación a la sostenibilidad económica, social y medioambiental, vid. AMAT LLOMBART, P. "Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural", Un marco jurídico para un

El PDRS es el instrumento base sobre el que se llevará a la práctica esta nueva política rural española.

Este programa concretará los objetivos, planes y actuaciones sectoriales a desarrollar por la Administración, y los que sean concertados con las Administraciones de las Comunidades Autónomas. En él se definen la estrategia y objetivos de desarrollo rural, las zonas rurales donde se aplicará, las medidas de desarrollo rural sostenible que se pondrán en marcha, el marco de actuación de cada Administración Pública y el sistema para evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados.

Con carácter previo a su aprobación, este Programa será sometido a informe del Consejo para el Medio Rural y de la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural.

Su aprobación corresponderá al Gobierno, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, y tendrá carácter plurianual.

En cuanto a las posibles modificaciones del Programa, éstas podrán acordarse por el Gobierno, previo informe del Consejo para el Medio Rural y de la Mesa de Asociaciones del Desarrollo Rural.

Una vez aprobado el Programa, se ejecutará por las Administraciones competentes, como ya hemos indicado en el apartado correspondiente a la aplicación de la normativa referente al principio de desarrollo sostenible.

Insistimos en la necesidad de implantar un sistema de cooperación entre los distintos órganos y administraciones competentes, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que favorezca y agilice la aplicación efectiva de medidas dirigidas a obtener un desarrollo sostenible rural. De lo contrario, de nada sirve legislar, aprobar diferentes leyes que contemplen medidas utópicas y sin contenido real, si después no se desarrollan para su aplicación efectiva, o carecen de la financiación adecuada para su implementación.

Quizá el problema radique en que la economía continúa prevaleciendo frente a la protección medioambiental y frente a la revitalización de las zonas rurales en España.

Analícemos con mayor detenimiento, dentro del ámbito que ahora nos interesa, la aprobación de un «Programa de Desarrollo Rural Sostenible» a nivel nacional.

Dicha previsión se materializa gracias al Real Decreto medio rural sostenible, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2011, pp. 161 a 206.

752/2010, de 4 de junio, que aprobó el Primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), para el período 2010-2014, y que se configura como instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural, y cuya elaboración se coordinó con las Comunidades Autónomas (CCAA).

Estos Programas o Planes se elaboran siempre en coordinación con las distintas CAAC, que adoptarán Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural, para orientar la localización territorial de las medidas que surgen del PDRS.

Otra competencia de las CCAA consiste en aprobar un Plan de Zona Rural, que contemple las actuaciones que las Administraciones competentes en cada caso hayan de llevar a cabo en dicha zona.

Por tanto, a la vista de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es necesario que se aplique un sistema de coordinación y colaboración ejecutiva entre los distintos órganos legislativos y ejecutivos competentes en materia de desarrollo sostenible.

AMAT LLOMBART⁷⁴ opina que el mejor sistema aplicable es aquel que resulte rápido, económicamente viable y que se traduzca en resultados prácticos visibles. Y pone como ejemplo negativo, dentro del ámbito del desarrollo sostenible del medio rural, la aplicación de la Ley 45/2007, la cual se aprueba en el año 2007, y sin embargo, hasta el mes de junio de 2010 no se aprobó el primer PDRS 2010-2014. Este Programa además, está pendiente de las Directrices y Planes de las CCAA, que a día de hoy todavía no se han aprobado, y cuando se aprueben, será necesaria más regulación ejecutiva para las acciones sectoriales, como por ejemplo el fomento de la agricultura territorial.

La conclusión a la que llega AMAT LLOMBART es que varios años después de aprobada la Ley nacional, el sistema no está plenamente en funcionamiento, y ello no es realmente un signo de eficacia.

c) Marco territorial y zonificación

⁷⁴ AMAT LLOMBART, P. "Agriculture and the requirements of a sustainable development", XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law, Commission I, Bucarest, 21 a 24 de Septiembre de 2011, pp. 1 a 23. http://www.cedr.org/congresses/bucarest/pdf/Commission_I_Espagne.pdf Publicado un resumen en la obra colectiva *Agriculture and the requirements of a sustainable development*, Ed. L'Harmattan, París, 2013, pp. 501 a 506.

En el ámbito nacional, la LDSMR de 2007 abarca y refleja la preocupación acerca de la concentración del desarrollo económico en el medio más urbano, fenómeno que ha provocado un correlativo atraso económico y social relativo en el medio rural. Esta realidad preocupa, teniendo en cuenta la importancia del medio rural en España, que integra el 20 por ciento de la población, y donde se encuentran la totalidad de nuestros recursos naturales, y parte de nuestro patrimonio cultural, además de actividades residenciales y de ocio que cada vez están más en auge.

España ha carecido en todo momento de una política rural propia, por lo que se ha visto obligada a apoyarse en los Reglamentos comunitarios. Pero no es suficiente el apoyo en la Política Agraria Comunitaria.

Como la ley referenciada anuncia, nuestro país necesita dotarse de una legislación adecuada para así poder fomentar el desarrollo sostenible de su medio rural, en busca de una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano.

El medio rural sigue mostrando un diferencial de desarrollo con respecto al medio urbano, especialmente en determinadas zonas rurales, lo cual puso de manifiesto las carencias del modelo esencialmente agrarista, y la necesidad de producir un cambio en el enfoque de las políticas públicas, que para atender a zonas marginadas, debía pasar de un enfoque agrarista y sectorial, a un enfoque fundamentalmente territorial e integral.

Esta situación motivó la promulgación de la LDSMR, que pretende impulsar el desarrollo en las zonas rurales, y prioritariamente, en las que padecen un grado mayor de atraso relativo, independientemente de su localización dentro del Estado, de ahí las notas de territorialidad y zonificación que caracterizan a esta ley.

Esta ley establece las bases de una política rural propia, como política de Estado, adaptada a las condiciones económicas, sociales y medioambientales particulares del medio rural español, que permita la aplicación de los instrumentos de las políticas europeas de manera complementaria a las políticas sectoriales convencionales, para conseguir un desarrollo sostenible del medio rural.

El contenido del principio de desarrollo sostenible consiste en conseguir una serie de mejoras en la situación, tanto social como económica, de la población que reside en estas zonas rurales. También se persigue el acceso a unos servicios públicos suficientes y de

calidad.

Se trata de una Ley de orientación territorial, por lo que se aplicará teniendo en consideración una serie de criterios y directrices de ordenación territorial que se regulan en sus artículos 9 y 10, dentro del Capítulo II que responde a la rúbrica “Ámbito territorial de aplicación”.

El artículo 9, bajo el título de “zonas rurales”, define y delimita el ámbito de aplicación del PDRS, que afectará a los términos municipales del medio rural que estén integrados en las zonas rurales delimitadas y calificadas como tales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.

Para entender mejor el significado de “medio rural” y “zona rural”, debemos acudir al artículo 3 de la misma ley, que los define del siguiente modo.

1. Medio rural como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km².

2. Zona rural como ámbito de aplicación de las medidas derivadas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible regulado por esta Ley, de amplitud comarcal, subprovincial, delimitado y calificado por la Comunidad Autónoma competente.

Además de estos dos conceptos, el artículo 3 en su apartado c), define otro concepto relacionado con los anteriores, el de municipio rural de pequeño tamaño, aplicable a aquel municipio que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural.

El artículo 10 se dedica a la delimitación y calificación de las zonas rurales. Y ello porque, como hemos visto anteriormente, para poder aplicar el PDRS deberemos seguir unos criterios territoriales, y por tanto, cada Comunidad Autónoma, encargada de la aplicación del programa, deberá zonificar su territorio de acuerdo con los tipos regulados en el artículo referenciado, que son tres: a) zonas rurales a revitalizar; b) zonas rurales intermedias; y c) zonas rurales periurbanas.

Esta clasificación sigue un orden de mayor a menor necesidad de intervención.

Las zonas rurales a revitalizar se definen como aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades

de vertebración territorial.

Las zonas rurales intermedias, son aquellas que poseen ligeramente mayor densidad que las anteriores, no se dedican únicamente a la actividad agraria, sino que existe una diversificación en el empleo entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos.

La tercera clasificación de zonas se refiere a las zonas rurales periurbanas. La población en estas zonas es creciente, predomina el sector terciario, con niveles medios o altos de renta, y están situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas con densidad de población.

Como es lógico, la LDSMR, en su objetivo por mejorar la situación de las zonas rurales en todos sus aspectos, se centra prioritariamente en las zonas más desfavorecidas y que precisan de una actuación más profunda y urgente. Estas zonas son las denominadas zonas rurales prioritarias, que la LDSMR considera como tales, a efectos de aplicación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, a las zonas rurales a revitalizar, a las áreas integradas en la Red Natura 2000 y a los municipios rurales de pequeño tamaño de las clases segunda y tercera de zonas rurales, salvo excepciones para casos concretos.

Cuando hablamos de medidas concretas a adoptar para alcanzar un desarrollo sostenible, es necesario mencionar la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, documento aprobado por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007.

Esta Estrategia fue elaborada por el Grupo Interministerial para la Revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea y la preparación de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, bajo la coordinación de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno español. El Grupo, que cuenta con representantes de la mayor parte de los Ministerios, está presidido por la Secretaría de Estado de Economía y la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente se constituye como la secretaría del mismo.

La aspiración de esta estrategia era conseguir una sociedad más coherente en el uso racional de sus recursos, socialmente más equitativa y cohesionada y territorialmente más equilibrada.

Esta Estrategia queda enmarcada dentro de la Estrategia de desarrollo Sostenible de la UE (UEDS), que fue renovada en el Consejo de Bruselas de 2006, fi-

jando un principio general consistente en “determinar y elaborar medidas que permitan mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar y utilizar los recursos de forma eficiente, para aprovechar el potencial de innovación ecológica y social que ofrece la economía, garantizando la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social”.⁷⁵

BIBLIOGRAFÍA:

AGUILERA VAQUÉS, M. El desarrollo sostenible y la Constitución Española, Atelier, Barcelona, 2000.

ALLEN, I.U.C.N., 1980.

AMAT LLOMBART, P. “La orientación ambientalista de la política comunitaria de desarrollo rural: del Tratado de Roma de 1957 al Reglamento C.E. n° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999”, Revista de Derecho Agrario y Alimentario, n. 38, 2001, pp. 30 a 36

“Hacia una agricultura respetuosa con el medio ambiente: su marco normativo”, Revista General de Derecho, n. 682-683, 2001, pp. 7205 a 7215.

“El estatuto jurídico de la propiedad privada inmobiliaria en el Código Civil y la Constitución. Su especial configuración por la Ley de suelo de 2007”, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, n. 3, 2008, pp. 399 a 450.

“Régimen jurídico de la propiedad rústica en la legislación sobre suelo no urbanizable”, Estudios jurídicos de derecho agrario, MARM, Madrid, 2008, pp. 91 a 117.

“La progresiva convergencia de la agricultura y del derecho agrario comunitario y español hacia parámetros de desarrollo sostenible en consonancia con la tutela medioambiental”, Libro homenaje a Alberto Ballarín Marcial, Madrid, 2008, pp. 159 a 211.

“The polluter pays principle, environmental liability

⁷⁵ Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, Ministerio de la presidencia, Madrid, 2007, p. 10.

ty and agriculture in spanish law”, Agriculture and the polluter pays principle, BIICL, Londres, 2009, pp. 203 y ss.

“La normativa comunitaria de desarrollo rural frente a los nuevos retos y prioridades de la Unión Europea”, Revista de Derecho Agrario y Alimentario, n. 57, 2010, pp. 7 a 24.

“Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural”, Un marco jurídico para un medio rural sostenible, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2011, pp. 161 a 206.

“Política legislativa, estrategias y normativa sobre cambio climático, medio ambiente y agricultura”, Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 119 a 144.

“Análisis del futuro desarrollo rural en Europa en el marco de la reforma de la PAC según la propuesta de Reglamento de 2011 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER”, Revista de Derecho Agrario y Alimentario, n. 59, 2011, pp. 7 a 32.

“Régimen jurídico del agua en el marco del desarrollo rural: agua, agricultura y sostenibilidad”, El desarrollo rural en la política agrícola común 2014-2020, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 279 a 330.

“Agriculture and the requirements of a sustainable development”, XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law, Commission I, Bucarest, 21 a 24 de Septiembre de 2011, pp. 1 a 23. http://www.cedr.org/congresses/bucarest/pdf/Commission_I_Espagne.pdf Publicado un resumen en la obra colectiva Agriculture and the requirements of a sustainable development, Ed. L'Harmattan, París, 2013, pp. 501 a 506.

BELL, S. y MORSE, S. Sustainability indicators, Earthscan Publications Ltd, Reino Unido, 1999.

CADENAS MARÍN, A. Agricultura y desarrollo sostenible, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1995.

CALVO CHARRO, M. Escritos de Derecho Ambiental, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO DE NACIONES UNIDAS (CMMAD), 1988.

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO DE NACIONES UNIDAS (CMMAD), 1998.

DECLERIS, M. The law of sustainable development. General principles, Informe elaborado para la Comisión Europea, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000.

DELIBES, M. El mundo en la agonía, Círculo de Lectores, Madrid, 1988.

EMBID IRUJO, A. “El rol del Estado: ¿vigilante o gestor?”, en GRAU RAHOLA, J. y ENRIC LLEBOT, J. (Coordinadores), Política ambiental y desarrollo sostenible, Instituto de Ecología y Mercado, Papeles del Instituto, n.10, Madrid, 1999.

ESTEVE PARDO, J. Derecho del Medio Ambiente, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2008.

MUÑIZ ESPADA, E. “La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural”, Revista de Derecho Agrario y Alimentario, n. 63, 2013, pp. 93 a 140.

MUÑIZ ESPADA, E. y AMAT LLOMBART, P. (Dirs). Horizon 2020. Impulsando el sector agrario y el medio rural, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2013.

NEUMAYER, E. Weak versus Strong Sustainability, Edward Elgar Publishing Company, Cheltenham, Reino Unido, 2004.

PERKINS, G. The Earth as Modified by Human Action, 1873.

PIÑAR MAÑAS, J.L. Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente, Civitas, Madrid, 2002.

QUADDUS, M.A. y SIDDIQUE, M.A.B. Handbook of Sustainable Development Planning, Edward Elgar Publishing Company, Cheltenham, Reino Unido, 2004.

RAMÓN FERNÁNDEZ, T. “Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica”, en Ordenación y gestión del territorio turístico, Valencia, 2002.

STUART MILL, J. Principios de economía política, 1873.

VON HUMBOLDT, A. Ansichten der Nature, 1808.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WECD). Our Common Future.