



FACULTAD DE DERECHO

LA PROPIEDAD PRIVADA ANTE LOS RETOS DEL
CAMBIO CLIMÁTICO: LÍMITES, GARANTÍAS Y
OPORTUNIDADES.

Autor: Fátima Mendoza Agüera
Quinto, E3-Analytics
Tutor: Guillermina Yanguas Montero

Madrid
Marzo, 2026

RESUMEN

El presente trabajo analiza la transformación del derecho de propiedad privada en el contexto de la crisis climática y de la creciente centralidad de la protección ambiental en el ordenamiento jurídico. Partiendo de su configuración constitucional como derecho de carácter estatutario, delimitado por su función social, se examina cómo el medio ambiente ha pasado de constituir un límite externo a convertirse en un elemento estructural que define el contenido mismo del derecho.

En este marco, se estudia la progresiva intensificación de las limitaciones legales al dominio derivadas de la normativa ambiental, urbanística y climática, así como su impacto sobre el uso, disfrute y valor económico de los bienes. Se presta especial atención a la distinción entre delimitación del contenido del derecho y expropiación indemnizable, a la luz de la jurisprudencia constitucional y europea.

Asimismo, se analizan los efectos materiales del cambio climático sobre la propiedad, incluyendo la degradación ambiental y la pérdida de valor inmobiliario, con especial referencia al caso del Mar Menor. El trabajo incorpora, un análisis de derecho comparado, particularmente del modelo estadounidense, que permite contrastar un enfoque más protector de la propiedad basado en la doctrina de las *regulatory takings* con el modelo europeo. Finalmente, el trabajo aborda los retos jurídicos derivados de esta nueva realidad y propone la necesidad de avanzar hacia un modelo preventivo basado en la planificación territorial, la seguridad jurídica y la integración del riesgo climático en el estatuto jurídico del suelo.

PALABRAS CLAVE

Propiedad privada. Derecho de propiedad. Función social. Medio ambiente. Cambio climático. Limitaciones. Expropiación. Urbanismo. Ordenación del territorio. Mar Menor.

ABSTRACT

This paper analyzes the transformation of private property rights in the context of climate change and the increasing relevance of environmental protection within the legal system. Starting from its constitutional configuration as a statutory right, limited by its social function, the study examines how environmental protection has evolved from an external constraint into a structural element shaping the very content of property rights.

Within this framework, the paper explores the growing intensity of legal limitations on property arising from environmental, urban planning, and climate regulations, as well as their impact on the use, enjoyment, and economic value of assets. Particular attention is given to the distinction between regulatory limitations and compensable expropriation, in light of constitutional and European case law.

Furthermore, the material effects of climate change on property are analyzed, including environmental degradation and loss of real estate value, with special reference to the Mar Menor case. The study also incorporates a comparative law analysis, focusing on the United States model, which allows for a contrast between a property-protective approach based on the doctrine of regulatory takings and the European legal framework.

Finally, the paper addresses the legal challenges posed by this new context and highlights the need to move towards a preventive model based on territorial planning, legal certainty, and the integration of climate risk into the legal framework of land use.

KEY WORDS

Private Property. Property Rights. Social Function. Environment. Climate Change. Limitations. Expropriation. Urban Planning. Land Use. Mar Menor.

ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS	7
INTRODUCCIÓN	9
1. OBJETO DEL ESTUDIO.....	9
2. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA DE ESTUDIO.....	9
3. OBJETIVOS DEL TRABAJO	10
4. METODOLOGÍA.....	10
5. ESTRUCTURA DEL TRABAJO	11
CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO DE LA PROPIEDAD Y EL MEDIO AMBIENTE.....	11
1. EL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA: DE LA CONCEPCIÓN LIBERAL A LA FUNCIÓN SOCIAL	12
1.1. Definición conceptual del derecho de propiedad	12
1.2. Configuración en el Código Civil y en el Registro de la Propiedad	12
1.3. Evolución histórica del derecho de propiedad	13
1.3.1. <i>Origen histórico: del dominium romano a la concepción liberal de la propiedad</i>	14
1.3.2. <i>La crisis del modelo liberal y la función social</i>	15
1.3.3. <i>La propiedad en el Estado social de Derecho</i>	15
1.4. El contenido esencial del derecho a la propiedad privada	16
1.3.1. <i>El límite del contenido esencial (Art. 53.1 CE)</i>	17
1.3.2. <i>Delimitación frente a expropiación</i>	18
2. EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE EN EL SISTEMA JURÍDICO ESPAÑOL	19
2.1. El medio ambiente como principio constitucional	19
2.2. Desarrollo legislativo y políticas públicas ambientales.....	21
2.2.1. <i>Transición justa: mecanismos y conexión con el derecho de propiedad</i>	22
2.3. Propiedad horizontal, sostenibilidad ambiental y adaptación climática	23
3. CONTEXTO NORMATIVO EN LA UNIÓN EUROPEA.....	25
3.1. La propiedad y el medio ambiente en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea	25
3.2. La protección de los bienes en el Protocolo nº 1 del CEDH	27
3.2.1. <i>La doctrina del “justo equilibrio” en la jurisprudencia del TEDH</i>	28
3.2.2. <i>La sentencia KlimaSeniorinnen c. Suiza y las obligaciones positivas en materia climática</i>	29
3.3. Convenio de Aarhus y su incorporación al Derecho español.....	30
3.3.1. <i>Los tres pilares del Convenio de Aarhus y su relevancia jurídica</i>	32
3.3.2. <i>Incorporación al Derecho español: la Ley 27/2006</i>	33
3.4. Derecho comparado: Estados Unidos y Países Bajos	34

3.4.1.	<i>El modelo de Estados Unidos: la doctrina de los regulatory takings ..</i>	35
Enmienda.....		36
3.4.2.	<i>El modelo de los Países Bajos: deber de cuidado, constitucionalismo climático y gestión consensuada del suelo ..</i>	37
CAPÍTULO II. IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LIMITACIONES LEGALES.....		38
1.	IMPACTOS MATERIALES DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE LOS BIENES.....	39
1.1.	Daños materiales derivados de fenómenos meteorológicos extremos	40
1.2.	Degradación ambiental y pérdida de valor económico	41
1.2.1.	<i>El caso del Mar Menor</i>	43
2.	LIMITACIONES JURÍDICAS AL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL CONTEXTO AMBIENTAL	45
2.1.	Delimitación constitucional del derecho de propiedad y mandato ambiental	45
2.1.1.	<i>El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030</i>	46
2.2.	Hitos jurisprudenciales en la delimitación ambiental del derecho de propiedad	47
2.3.	El principio de no regresión o cláusula <i>standstill</i>	48
3.	LIMITACIONES EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA Y DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	49
3.1.	Los riesgos naturales como criterio imperativo de clasificación del suelo rural	50
3.2.	El impacto del Reglamento (UE) 2024/1991 sobre la Restauración de la Naturaleza.....	51
CAPÍTULO III. LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA: MEDIDAS Y GARANTÍAS ACTUALES.....		53
1.	GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y EL TEST DE PROPORCIONALIDAD	53
1.1.	El respeto al contenido esencial frente a la regulación climática	53
1.1.1.	<i>El test de proporcionalidad</i>	54
1.1.2.	<i>Aplicación del test al derecho de propiedad.....</i>	55
1.1.3.	<i>La distribución de cargas urbanísticas y el principio de equidistribución: la STC 61/1997.....</i>	56
1.2.	La distinción entre delimitación del contenido y expropiación material indemnizable.....	57
1.2.1.	<i>Delimitación del contenido de la propiedad: limitaciones no indemnizables.....</i>	57
1.2.2.	<i>Expropiación material indemnizable: privación singular de derechos dominicales</i>	58
CAPITULO IV. CONCLUSIONES FINALES.....		59
BIBLIOGRAFÍA		63

1.	LEGISLACIÓN	63
2.	JURISPRUDENCIA.....	64
2.1.	Tribunal Constitucional	64
2.2.	Tribunal Supremo.....	65
2.3.	Tribunal Europeo de Derechos Humanos	65
2.4.	Jurisprudencia internacional y comparada	65
3.	OBRAS DOCTRINALES	66
4.	DOCUMENTOS INSTITUCIONALES Y RECURSOS DE INTERNET	68

LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AR6: Sixth Assessment Report del IPCC

art.: artículo

arts.: artículos

BOE: Boletín Oficial del Estado

CC: Código Civil

CCAA: Comunidades Autónomas

CDFUE: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

CE: Constitución Española

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

et al.: y otros

FJ: Fundamento Jurídico

ICAM: Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid

IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change

LH: Ley Hipotecaria

LPH: Ley de Propiedad Horizontal

Managed retreat: retirada planificada en zonas de riesgo climático

MITECO: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

NEPA: National Environmental Policy Act (Estados Unidos)

PNACC: Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático

pp.: páginas

RDL: Real Decreto Legislativo

Regulatory takings: doctrina estadounidense sobre expropiaciones regulatorias

RH: Reglamento Hipotecario

RP: Registro de la Propiedad

SCOTUS: Supreme Court of the United States

ss.: siguientes

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TC: Tribunal Constitucional

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TRLSRU: Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

UE: Unión Europea

vid.: véase

INTRODUCCIÓN

1. OBJETO DEL ESTUDIO

El objeto de este estudio no es otro que desentrañar la evolución del régimen jurídico de la propiedad ante el fenómeno del cambio climático. Se examina, por tanto, la transición hacia un modelo donde la protección del entorno y la sostenibilidad se integran como elementos definitorios del estatuto jurídico de los bienes.

El estudio se centra en las limitaciones legales al dominio derivadas de la normativa ambiental, urbanística y climática, así como en la distinción entre delimitación del contenido del derecho y privación indemnizable. Paralelamente, se aborda el impacto material del cambio climático sobre los bienes, tanto por daños físicos como por procesos de degradación ambiental que afectan a su valor económico, con especial referencia al caso del Mar Menor.

Finalmente, se incorpora un análisis de derecho comparado, especialmente del modelo estadounidense, con el fin de contrastar distintas formas de articulación entre propiedad privada y regulación ambiental.

2. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA DE ESTUDIO

La creciente centralidad de la protección ambiental y del cambio climático ha impulsado una transformación significativa del régimen jurídico del derecho de propiedad. Esta transformación encuentra su fundamento jurídico en la necesaria coexistencia entre la garantía patrimonial y el principio rector de protección ambiental, conformando un binomio constitucional clave entre los artículos 33 y 45 de nuestra Carta Magna.

En desarrollo de este mandato, normas como la Ley 7/2021, el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y el Reglamento (UE) 2024/1991 han consolidado un marco en el que la protección ambiental se integra en el contenido del derecho de propiedad. Esta tendencia se ve reforzada por la jurisprudencia, que admite restricciones intensas cuando responden a fines ambientales y respetan el principio de proporcionalidad.

Al mismo tiempo, los efectos materiales del cambio climático, como la degradación ambiental o la pérdida de valor de los bienes, plantean problemas de seguridad jurídica y delimitación entre regulación y expropiación, lo que justifica el análisis de esta materia desde una perspectiva jurídica.

3. OBJETIVOS DEL TRABAJO

El trabajo tiene como objetivo analizar la incidencia de la protección ambiental y del cambio climático en la configuración del derecho de propiedad privada, así como determinar el alcance de las limitaciones que de ello se derivan.

También se examina la evolución del derecho de propiedad hacia un modelo estatutario condicionado por su función social y por las exigencias ambientales. También se procederá a estudiar el régimen de las limitaciones legales al dominio, con especial atención a la distinción entre delimitación y expropiación indemnizable, a la luz de la jurisprudencia constitucional y europea.

Igualmente, se analizan los efectos materiales del cambio climático sobre los bienes, especialmente en relación con la degradación ambiental y la pérdida de valor económico. Finalmente, se incorporan consideraciones de derecho comparado y se reflexiona sobre la necesidad de avanzar hacia un modelo normativo preventivo.

4. METODOLOGÍA

Para la elaboración de este trabajo se ha llevado a cabo un análisis sistemático de la normativa, la jurisprudencia y la doctrina científica en materia de derecho de propiedad, derecho ambiental y urbanístico.

El estudio normativo permite comprender la evolución del marco jurídico y el alcance de las limitaciones al derecho de propiedad, mientras que el análisis jurisprudencial resulta esencial para interpretar los criterios de delimitación y proporcionalidad. A su vez, se incorpora un enfoque de derecho comparado entre el ordenamiento europeo y estadounidense.

Finalmente, se han tenido en cuenta estudios económicos sobre los efectos del cambio climático, con el fin de conectar el análisis jurídico con la realidad material.

5. ESTRUCTURA DEL TRABAJO

El trabajo se estructura en tres grandes bloques.

En primer lugar, se establece el marco conceptual y jurídico del derecho de propiedad y su relación con el medio ambiente, analizando su evolución histórica, su configuración constitucional y su desarrollo en el ámbito nacional y europeo.

En segundo lugar, se examinan los impactos materiales del cambio climático sobre los bienes y las limitaciones legales al derecho de propiedad derivadas de la normativa ambiental y urbanística, prestando especial atención a la distinción entre delimitación y expropiación.

Finalmente, se abordan las garantías constitucionales del derecho de propiedad frente a las restricciones ambientales, evaluando el papel del principio de proporcionalidad y los mecanismos de compensación, y se plantean los principales retos y propuestas de futuro en un contexto de creciente presión climática.

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO DE LA PROPIEDAD Y EL MEDIO AMBIENTE

La relación entre el derecho de propiedad y la protección del medio ambiente constituye una cuestión central en el derecho contemporáneo. Si bien la propiedad privada fue tradicionalmente concebida como un derecho amplio de uso y disposición sobre los bienes, se han incorporado progresivamente límites y deberes derivados de intereses colectivos.

En el primer capítulo, se establece el marco conceptual y jurídico necesario para analizar la relación entre propiedad y medio ambiente, examinando la evolución del derecho de propiedad y su configuración en el ordenamiento jurídico español.

1. EL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA: DE LA CONCEPCIÓN LIBERAL A LA FUNCIÓN SOCIAL

1.1. Definición conceptual del derecho de propiedad

El derecho a la propiedad privada está recogido en la Constitución Española de 1978, en su Título Primero, Capítulo Segundo, Sección Segunda, formando parte así de los llamados “Derechos y deberes de los ciudadanos”. Lejos de ser una potestad absoluta, el artículo 33 CE dibuja un derecho subjetivo binario donde conviven facultades y deberes, quedando su contenido esencial supeditado a esa función social que actúa como eje vertebrador del dominio.

El art. 33.1 CE reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. El apartado segundo de este artículo dispone que: “La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”. De este modo, nuestra Carta Magna no reconoce la propiedad como un ámbito de libre disposición absoluta, sino que la configura como un derecho cuya función social es un elemento integrante e inescindible de su propia estructura. Además, el derecho está sujeto a la garantía expropiatoria del art. 33.3 CE, que impide privar a nadie de sus bienes si no es por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y conforme a la Ley.

1.2. Configuración en el Código Civil y en el Registro de la Propiedad

La configuración del derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico español se articula fundamentalmente a través del Código Civil. El artículo 348 CC define la propiedad como el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en la ley, lo que pone de manifiesto su carácter amplio, pero jurídicamente delimitado.

Por su parte, el artículo 349 CC establece que nadie puede ser privado de sus bienes sino por causa justificada de utilidad pública o interés social y mediante la correspondiente indemnización. Este precepto introduce una garantía esencial frente a las injerencias más

intensas del poder público y permite diferenciar entre dos tipos de intervenciones sobre la propiedad.

Determinadas restricciones ambientales operan *ex lege*, integrándose en el estatuto jurídico del suelo como delimitaciones inherentes a su función social. Como establece la STC 111/1983, de 2 de diciembre, en su FJ 8, cuando la actuación pública impone un sacrificio individualizado que excede de esa delimitación, surge el deber de compensar al propietario, en aplicación del principio de equidistribución de las cargas públicas.

En este contexto, la indemnización no constituye un privilegio, sino una exigencia de justicia material, orientada a evitar que el coste de una actuación en interés general recaiga de forma desproporcionada sobre un solo sujeto⁴.

La configuración civil del derecho de propiedad se completa con su proyección en el Registro de la Propiedad. Se trata, pues, de una institución clave del sistema jurídico español destinada a dotar de publicidad, seguridad y certeza jurídica a los derechos reales sobre bienes inmuebles. Como señala Díez-Picazo¹, el Registro de la Propiedad no tiene carácter constitutivo del derecho de dominio, pero cumple una función esencial de objetivación y protección del derecho real en el tráfico jurídico, al dotarlo de publicidad y hacerlo oponible *erga omnes*. A través de la fe pública registral y de la presunción de exactitud de su contenido, el ordenamiento refuerza la seguridad jurídica y la confianza legítima, protegiendo al titular inscrito frente a conflictos derivados de transmisiones, cargas ocultas o reclamaciones de terceros.

En definitiva, la regulación del Código Civil y la función del Registro de la Propiedad configuran un sistema en el que la propiedad se define y protege de forma integrada, en equilibrio con el interés general y, de manera creciente, con las exigencias de protección ambiental.

1.3. Evolución histórica del derecho de propiedad

¹ Luis Díez-Picazo, *Sistema de Derecho Civil*, vol. III, Derechos reales, 6.^a ed., Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2018; *vid.* arts. 1, 32 y 38 de la Ley Hipotecaria.

El derecho de propiedad en España ha sido una institución en constante transformación. Su configuración actual es el resultado de un largo proceso que refleja el paso de una visión individualista, a otra en la que la propiedad se inserta en el marco de los intereses colectivos. Siguiendo el hilo argumental de Antonio Enrique Pérez Luño, la evolución de los derechos fundamentales responde a las exigencias cambiantes del Estado social².

1.3.1. Origen histórico: del dominium romano a la concepción liberal de la propiedad

En el Derecho romano clásico, el dominio se configuró como un poder de naturaleza patrimonial sobre la tierra que pertenecía a grupos gentilicios antes de individualizarse progresivamente. No obstante, este poder mantenía cierta conexión con el interés colectivo. Álvaro d'Ors explica que el *dominium* romano no era un poder absolutamente libre, sino que estaba inserto en un orden social y moral en el que la comunidad podía reaccionar frente a usos inadecuados de la propiedad³. Como señala el profesor Iglesias, los censores ejercían un control social, pudiendo sancionar a aquellos ciudadanos cuya conducta se consideraba contraria al ideal del *bonus pater familias*⁴. Este precedente histórico revela que la subordinación de la propiedad al interés público no constituye una innovación contemporánea, sino un elemento presente desde etapas tempranas de la tradición jurídica occidental.

La concepción contemporánea de la propiedad se consolida con el liberalismo. Bajo la influencia de John Locke⁵, la propiedad se vincula al trabajo individual y se configura como un espacio de libertad frente al poder público. Esta visión queda plasmada en el Código Napoleónico de 1804 y, posteriormente, en el Código Civil español de 1889. Su artículo 348 define la propiedad como el derecho de gozar y disponer de una cosa “sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”. En este modelo, el dominio se concibe como

² PÉREZ LUÑO, A. E., *Los derechos fundamentales*, 10.^a ed., Madrid, Tecnos, 2011.

³ D'ORS, Á., *Derecho privado romano*, 10.^a ed., Pamplona, EUNSA, 2004.

⁴ IGLESIAS, J., *Derecho romano. Historia e instituciones*, Barcelona, Ariel, cap. sobre la censura y el *regimen morum*.

⁵ LOCKE, J., *Second Treatise of Government*, Cap. V, “Of Property”, §§25–51.

una esfera de autonomía individual en la que la intervención del legislador se limita, en principio, a establecer restricciones externas y excepcionales.

1.3.2. La crisis del modelo liberal y la función social

A comienzos del siglo XX, este modelo entra en crisis. La industrialización y las desigualdades sociales evidencian que la propiedad no puede entenderse solo como un derecho individual. Resulta ineludible citar aquí a Léon Duguit, cuyo pensamiento catalizó un giro copernicano: el dominio se desprende de su barniz absoluto para configurarse como una función social volcada al interés general⁶. Bajo esta premisa, el propietario asume el compromiso ético y legal de orientar el uso de sus bienes hacia la armonía con el bienestar común.

Esta idea tuvo una temprana recepción en España. La Constitución de 1931 ya afirmaba que la riqueza del país quedaba subordinada a los intereses de la economía nacional. Haciendo eco de las palabras de Eduardo García de Enterría, este momento marca el tránsito hacia una concepción “institucional” de la propiedad, en la que el interés general se convierte en un elemento estructural del derecho⁷.

En el constitucionalismo español, esta concepción se reflejó tempranamente en la Constitución de la Segunda República de 1931, cuyo artículo 44 subordinaba toda la riqueza del país a los intereses de la economía nacional y garantizaba la propiedad en la medida en que cumpliera su función social. Este enfoque supuso un punto de inflexión en la evolución del estatuto jurídico de la propiedad, al reconocer expresamente la legitimidad de las limitaciones impuestas en atención al interés general.

1.3.3. La propiedad en el Estado social de Derecho

Nuestra Norma Suprema de 1978 consolida esta evolución. El artículo 33 reconoce el derecho de propiedad, pero establece que su contenido viene delimitado por su función

⁶ DUGUIT, L., *Las transformaciones del derecho público y privado*, Granada, Comares.

⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1985.

social. El Tribunal Constitucional ha reiterado que no se trata de un derecho absoluto, sino de un derecho de configuración legal, cuyo contenido depende del régimen jurídico que establezca el legislador⁸.

La propiedad queda integrada así en un marco más amplio de valores constitucionales. El artículo 45 CE introduce la protección del medio ambiente como principio rector, lo que legitima limitaciones al uso de los bienes en favor de intereses ecológicos. Tomás-Ramón Fernández subraya que la propiedad está “delimitada por su función social, que integra en su contenido las exigencias del interés general” (*Curso de Derecho administrativo, Civitas*), lo que permite incluir dentro de ese interés general la protección del medio ambiente. El propietario debe respetar intereses sociales clásicos, pero también contribuir a la conservación de los recursos naturales y a la adaptación frente al cambio climático.

Este cambio se inscribe en un contexto internacional marcado por la preocupación por los límites del crecimiento. Informes como *The Limits to Growth* del Club de Roma y la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano (1972)⁹ impulsaron la incorporación progresiva de principios ambientales en los ordenamientos jurídicos.

En resumen, el derecho de propiedad ha pasado de ser un espacio de libertad individual casi ilimitada a configurarse como un derecho que incorpora responsabilidades. Hoy, su ejercicio exige equilibrar el interés del titular con la protección del interés general y, de forma creciente, con las exigencias ambientales.

1.4. El contenido esencial del derecho a la propiedad privada

El punto de partida para entender el derecho de propiedad en el ordenamiento español es la noción de contenido esencial. Aunque la Constitución no lo define expresamente, el artículo 53.1 CE impone su respeto como límite al legislador. Este contenido esencial se

⁸ STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2. Sobre la configuración estatutaria del derecho de propiedad y su relación con la función social, *vid. infra*, apartado 2.3, “Hitos jurisprudenciales en la delimitación ambiental del derecho de propiedad”.

⁹ NACIONES UNIDAS, *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo)*, Estocolmo, 1972.

identifica con el conjunto de facultades que permiten reconocer el derecho como tal y garantizar su ejercicio efectivo.

En este marco, la propiedad deja de configurarse como un derecho absoluto para integrarse en un sistema en el que su contenido viene determinado por la ley, conforme a su función social. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, la Constitución permite que la regulación de la función social de la propiedad se complete mediante normas reglamentarias, siempre que estas se ajusten a la Ley y no supongan una deslegalización de la materia¹⁰.

En consecuencia, las limitaciones legales son constitucionalmente legítimas siempre que respeten ese núcleo mínimo y no hagan el derecho impracticable o carente de protección real. En esta línea, el Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid destaca que la función social actúa hoy como un elemento estructural que condiciona y delimita el derecho de propiedad¹¹.

La función social de la propiedad se ha ido ampliando hasta integrar una dimensión ambiental, que exige que el ejercicio del dominio sea compatible con la protección de los recursos naturales y con las políticas de sostenibilidad.

1.3.1. El límite del contenido esencial (Art. 53.1 CE)

La potestad del legislador para delimitar el derecho de propiedad no es absoluta. El artículo 53.1 CE impone el respeto al contenido esencial como un límite infranqueable. Por lo tanto, se vulnera este contenido cuando la regulación hace el derecho irreconocible o impracticable, afectando a la protección real de los intereses que lo fundamentan.

Este contenido se vulnera cuando las limitaciones lo hacen impracticable, lo dificultan de forma irrazonable o lo vacían de protección real, conforme a la STC 11/1981¹². En esa

¹⁰ STC (Pleno) 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3.

¹¹ ILUSTRE COLEGIO DE LA ABOGACÍA DE MADRID (ICAM), *La función social del derecho a la propiedad privada*, Madrid, disponible en: <https://web.icam.es/wp-content/uploads/2022/08/Trabajo-Constitucional.pdf> (consulta: 24 de enero de 2026).

¹² STC (Pleno) 11/1981, de 8 de abril, FFJJ 8 y 9: "El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar cada derecho. [...] Constituyen el contenido

misma sentencia, el Tribunal ha precisado que el contenido esencial del derecho de propiedad integra tanto las facultades clásicas de uso, disfrute y disposición como la función social que lo delimita. Por ende, no se trata de un derecho absoluto, sino que la “Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes”, según señala la STC 37/1987¹³.

Paralelamente, la doctrina ha concretado este núcleo mínimo de protección. Como explica Xavier O'Callaghan Muñoz¹⁴, el contenido esencial puede identificarse a partir de dos criterios. En primer lugar, la reconocibilidad, que exige que el derecho conserve sus elementos definitorios. En segundo lugar, la practicabilidad, que implica que el derecho pueda ejercerse de forma efectiva y razonable. Por lo tanto, si las limitaciones impiden su ejercicio real, el derecho se convierte en una figura meramente ilusoria.

Estos criterios resultan fundamentales para valorar la constitucionalidad de las limitaciones al derecho de propiedad, ya que permiten comprobar si se respeta su núcleo básico o, por el contrario, se produce una desnaturalización del mismo.

1.3.2. Delimitación frente a expropiación

Por otro lado, una de las cuestiones más complejas en este ámbito es la distinción entre la delimitación del contenido del derecho de propiedad y la expropiación forzosa indemnizable, especialmente en materia ambiental.

Por un lado, las medidas de delimitación consisten en regulaciones generales que definen el régimen jurídico de la propiedad. Estas normas imponen deberes y limitaciones inherentes al estatuto del dominio y, por ende, no generan derecho a indemnización, ya que forman parte de su configuración normal.

esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose, por decirlo así."

¹³ STC (Pleno) 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2.

¹⁴ O'Callaghan Muñoz, X., *Derecho Civil. Derechos reales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 8.ª ed., 2019, pp. 93–97.

Por otro lado, la privación singular o expropiación material se produce cuando la intervención pública impone a un propietario concreto un sacrificio individual que excede de la delimitación general del derecho. Esto ocurre cuando se privan facultades patrimoniales ya incorporadas al contenido del derecho o cuando se rompe el principio de igualdad ante las cargas públicas. En tales supuestos, se activa la garantía prevista en el artículo 33.3 CE, que exige el reconocimiento de una justa indemnización destinada a compensar la pérdida sufrida por el titular.

De hecho, la distinción entre ambas figuras no siempre es clara. Por ello, como ha señalado el TC, resulta necesario analizar la razonabilidad y proporcionalidad de la medida. Por lo tanto, no toda limitación ambiental es indemnizable, sino únicamente aquella que suponga una privación singular y desproporcionada. Este criterio de control será desarrollado con mayor detalle en el Capítulo III del presente trabajo.

2. EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE EN EL SISTEMA JURÍDICO ESPAÑOL

El reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado es una apuesta clara del constituyente por garantizar condiciones de vida compatibles con la dignidad humana, tanto para la generación presente como para las futuras. En esta línea, el Tribunal Constitucional ha vinculado directamente el medio ambiente con el libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE), llegando a afirmar que “cada cual tiene el derecho inalienable a habitar en su entorno de acuerdo con sus características culturales”¹⁵. En consiguiente, la protección ambiental no puede entenderse como un elemento accesorio, sino como un eje estructural de la actuación de los poderes públicos.

2.1. El medio ambiente como principio constitucional

El artículo 45 CE reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y, a su vez, el deber de conservarlo. Dicho precepto presenta una estructura tripartita. Por un lado, incorpora una dimensión subjetiva al reconocer un derecho individual. Por otro, impone a

¹⁵ Sinopsis artículo 45 - CE - Congreso de los Diputados, fecha de acceso: enero 24, 2026, <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=45&tipo=2>

los poderes públicos obligaciones claras: velar por el uso racional de los recursos, proteger la calidad de vida y restaurar el entorno degradado. Además, establece un sistema de responsabilidad que incluye sanciones y la obligación de reparar el daño causado.

Desde el punto de vista dogmático, su naturaleza ha evolucionado de forma significativa. Inicialmente, se encuadró entre los principios rectores del artículo 53.3 CE, que “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha ido reforzando progresivamente su eficacia, hasta el punto de admitir que el artículo 45 CE puede justificar restricciones intensas a otros derechos, especialmente al derecho de propiedad, cuando entra en juego la protección del medio ambiente.

Además del art. 53 CE mencionado *supra*, otros preceptos constitucionales legitiman su limitación en atención al interés general. El artículo 9.2 CE impone a los poderes públicos el deber de promover la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social. Por su parte, el art. 105 CE garantiza el acceso a la información y la participación en los procedimientos administrativos.

Existe una progresiva subjetivación del derecho al medio ambiente. Tal y como advierte Luciano Parejo Alfonso, la utilización del término “derecho” en el artículo 45.1 CE permite reconocer una verdadera posición jurídica individual¹⁶. Esta evolución se ve reforzada por el Convenio de Aarhus, así como por su desarrollo interno a través de la Ley 27/2006, que reconoce amplios derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia ambiental¹⁷. Todo ello permite vincular la protección del entorno con la dignidad de la persona, en coherencia con el artículo 10.1 CE.

Por último, esta evolución ha alcanzado un punto especialmente relevante con la STC 142/2024, relativa al Mar Menor¹⁸. En ella, el Tribunal Constitucional avala la atribución

¹⁶ LUCIANO PAREJO ALFONSO, *Derecho administrativo. Parte general*, 9.ª ed., Tirant lo Blanch, 2016, p. 604.

¹⁷ Convenio de Aarhus, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998; Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

¹⁸ Tribunal Constitucional, STC 142/2024, de 6 de noviembre (caso Mar Menor).

de personalidad jurídica a un ecosistema natural. No obstante, como advierte Manuel Aragón Reyes, esta evolución debe interpretarse siempre dentro del marco constitucional, manteniendo la centralidad de los derechos fundamentales¹⁹. Este planteamiento refleja una evolución del modelo tradicional, incorporando nuevas herramientas de tutela ambiental sin alterar los fundamentos estructurales del sistema jurídico.

2.2. Desarrollo legislativo y políticas públicas ambientales

El mandato constitucional de protección del medio ambiente se proyecta en el ordenamiento a través de un sistema normativo complejo. El Estado fija las bases de la protección ambiental, conforme al artículo 149.1.23 CE, mientras que las CCAA pueden desarrollar normas adicionales. Por lo tanto, se configura un modelo flexible que permite adaptar las políticas ambientales a cada territorio, sin perder un nivel mínimo común de protección.

Un pilar central del desarrollo legislativo reciente lo constituye la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante Ley 7/2021). Esta norma introduce obligaciones claras para las Administraciones públicas. No se trata de una política aislada, sino de un criterio estructural que condiciona la actuación pública. Así, por ejemplo, prohíbe nuevas concesiones para la exploración y explotación de hidrocarburos, aunque permite la continuidad de las ya existentes. En virtud de lo expuesto, estas medidas no operan, con carácter general, como expropiaciones indemnizables, sino como delimitaciones del contenido del derecho. En esta línea, el Tribunal Constitucional ha afirmado que “la función social de la propiedad delimita el contenido de este derecho” (STC 149/1991, FJ 4), lo que permite entender que las restricciones derivadas de la protección ambiental forman parte del estatuto normal del dominio.

En este contexto, la Ley 7/2021 introduce obligaciones claras para las Administraciones públicas e incide directamente en el ejercicio del derecho de propiedad. No se trata de una política aislada, sino de un criterio estructural que condiciona la actuación pública. Así, por

¹⁹ ARAGÓN REYES, M., *Estudios de Derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

ejemplo, prohíbe nuevas concesiones para la exploración y explotación de hidrocarburos, aunque permite la continuidad de las ya existentes. Por ende, estas medidas no suelen operar como expropiaciones indemnizables, sino como delimitaciones generales del contenido del derecho.

El legislador actúa dentro del marco constitucional, lo que permite modular el derecho de propiedad cuando concurren intereses generales especialmente intensos, como la protección del medio ambiente (art. 45 CE). Al mismo tiempo, la ley incorpora mecanismos para gestionar las consecuencias económicas y sociales de esta transformación. Entre ellos destacan los instrumentos de transición justa, orientados a acompañar a los territorios más afectados por el cambio de modelo energético. A través de convenios, fondos y políticas específicas, se busca generar nuevas oportunidades económicas, reforzar la cohesión territorial y mitigar los costes sociales del proceso.

2.2.1. Transición justa: mecanismos y conexión con el derecho de propiedad

La transición justa es un principio político-jurídico que persigue que la transformación hacia una economía baja en carbono no imponga cargas sociales inasumibles. A nivel europeo, se articuló en el Mecanismo para una Transición Justa, integrado en el paquete del *Pacto Verde Europeo*. Este mecanismo dispone de un Fondo de Transición Justa (Reglamento UE 2021/1056) para apoyar regiones afectadas por el cierre de actividades intensivas en carbono (minas de carbón, térmicas, etc.)²⁰. En España, la Ley 7/2021 incorpora el mandato de apoyo a las comunidades afectadas. Tal y como señala Luis Ortega Álvarez, la transición energética debe ir acompañada de “mecanismos de compensación y reequilibrio que eviten que determinados territorios soporten de forma desproporcionada los costes del cambio de modelo”²¹.

Entre los principales instrumentos de la transición justa destacan los fondos públicos específicos, tanto nacionales como europeos, destinados a apoyar la reconversión

²⁰ Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa, DOUE L 231, de 30 de junio de 2021, pp. 1–20.

²¹ ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Derecho ambiental*, Valencia, Tirant lo Blanch.

económica de los territorios afectados por la descarbonización²². A ello se suman los convenios de transición justa de carácter territorial, suscritos entre administraciones, empresas y agentes sociales para impulsar nuevas inversiones sostenibles en las zonas más afectadas.

2.3. Propiedad horizontal, sostenibilidad ambiental y adaptación climática

La incidencia del cambio climático sobre el derecho de propiedad también alcanza a las formas colectivas de titularidad y gestión de los bienes inmuebles. De hecho, la propiedad horizontal constituye un ámbito particularmente relevante para analizar cómo las exigencias de sostenibilidad ambiental y transición energética se proyectan sobre el ejercicio del derecho de propiedad en entornos urbanos. La Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, regula un modelo de titularidad caracterizado por la coexistencia de derechos individuales y de copropiedad. En este régimen jurídico hay un equilibrio constante entre la autonomía de cada propietario y el interés colectivo de la comunidad, con la incorporación de objetivos de interés general.

En el contexto actual de transición energética, la legislación ha introducido diversas modificaciones en la normativa de propiedad horizontal, relacionado con, entre otros, la eficiencia energética, la reducción de emisiones y la adaptación de los edificios a los nuevos retos ambientales. Las actuaciones e intervenciones reguladas, aunque afectan a elementos comunes del edificio, responden a finalidades ambientales de interés general y se insertan en el marco de las políticas públicas orientadas a la descarbonización del parque inmobiliario.

Desde una perspectiva constitucional, estas medidas encuentran fundamento en la función social del derecho de propiedad, que permite al legislador introducir limitaciones o modulaciones en el ejercicio de este derecho cuando concurren objetivos legítimos de interés general. La protección del medio ambiente, reconocida en el artículo 45 CE, constituye uno de los ámbitos en los que esta función social adquiere una especial

²² Sobre los instrumentos de transición justa, *vid.* Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa, y Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

relevancia. En consecuencia, la adopción de medidas dirigidas a mejorar la eficiencia energética de los edificios o a reducir su impacto ambiental no debe interpretarse como una restricción arbitraria del derecho de propiedad, sino como una manifestación de su configuración legal conforme a las exigencias de sostenibilidad.

Además, el ámbito de la propiedad horizontal presenta una dimensión especialmente significativa en las políticas de mitigación del cambio climático. Una parte sustancial de la normativa sobre propiedad horizontal actúa como un instrumento clave para canalizar la participación de los propietarios en la consecución de los objetivos climáticos, permitiendo que las comunidades de propietarios adopten decisiones colectivas destinadas a mejorar la eficiencia energética y reducir el impacto ambiental de los edificios.

De este modo, la interrelación entre propiedad horizontal, derecho de propiedad y protección del medio ambiente pone de relieve cómo las exigencias derivadas del cambio climático están influyendo progresivamente en la configuración jurídica de la propiedad inmobiliaria. La mencionada ley de cambio climático y transición energética impulsa una reinterpretación funcional del régimen de propiedad horizontal. A través de su Disposición Final Décima, se introducen modificaciones en la Ley de Propiedad Horizontal que flexibilizan el sistema de mayorías previsto en el artículo 17.3 LPH, permitiendo la instalación de infraestructuras comunes de autoconsumo energético incluso frente a la oposición de una minoría de propietarios. Esta intervención normativa refuerza la idea de que el ejercicio del derecho de propiedad queda condicionado por objetivos de interés general vinculados a la sostenibilidad ambiental.

En el plano territorial y urbanístico, la misma ley impone la integración obligatoria de los riesgos climáticos en los instrumentos de planificación territorial y urbanística. Esta exigencia habilita la desclasificación o limitación de usos del suelo en zonas especialmente vulnerables, como áreas inundables o sometidas a procesos de erosión costera. Dicha medida encuentra cobertura en el artículo 21.2.a del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que prohíbe el desarrollo urbanístico en terrenos afectados por riesgos naturales, configurando estas restricciones como delimitaciones inherentes al estatuto jurídico del suelo.

En conjunto, este marco normativo pone de manifiesto que la protección ambiental ha dejado de operar como una restricción externa o excepcional del derecho de propiedad para convertirse en un criterio estructural de validez de su ejercicio. Por consiguiente, el sistema jurídico español ha consolidado un modelo de desarrollo cualitativo orientado a la sostenibilidad frente al paradigma productivista tradicional.

3. CONTEXTO NORMATIVO EN LA UNIÓN EUROPEA

La protección del medio ambiente constituye hoy un objetivo estructural europeo. En el ámbito jurídico de la Unión Europea, el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) consagra la integración de un nivel elevado de protección ambiental, conforme al principio de desarrollo sostenible²³. Este mandato se articula a partir de principios del Derecho ambiental europeo, como la acción preventiva y la corrección de los daños en su origen²⁴, que condicionan de forma directa la actividad normativa y administrativa de las instituciones europeas.

Paralelamente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido de manera progresiva la dimensión ambiental de los derechos humanos. En concreto, ha ido afirmando que determinadas degradaciones ambientales graves pueden vulnerar derechos protegidos por el Convenio, en particular el derecho al respeto de la vida privada y familiar (artículo 8 Convenio Europeo de Derechos Humanos, en adelante “CEDH”) y el derecho al disfrute pacífico de los bienes. Aunque el Convenio no consagre expresamente un derecho autónomo a un medio ambiente sano, los daños ambientales pueden afectar de forma directa a la calidad de vida, la salud y el bienestar de las personas, integrándose así en el ámbito de protección de los derechos garantizados en el texto.

3.1. La propiedad y el medio ambiente en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

²³ Artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE C 303, de 14 de diciembre de 2007), relativo a la integración de un nivel elevado de protección del medio ambiente en las políticas de la Unión conforme al principio de desarrollo sostenible.

²⁴ *Vid.* art. 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), antiguo art. 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

En el ámbito europeo, el derecho de propiedad se encuentra reconocido en el artículo 17 de la CDFUE²⁵, que garantiza el derecho de toda persona a disfrutar de los bienes que haya adquirido legalmente, así como a usarlos, disponer de ellos y transmitirlos. El precepto establece a su vez que nadie puede ser privado de su propiedad salvo por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos por la ley y mediante el pago de una justa indemnización en un plazo razonable.

No obstante, la protección de la propiedad en el Derecho de la Unión no puede interpretarse de manera aislada, sino que debe ponerse en relación con otros valores y principios recogidos en la propia Carta. En particular, el artículo 37 CDFUE, relativo a la protección del medio ambiente, establece que las políticas de la Unión deben integrar un elevado nivel de protección ambiental y promover la mejora de la calidad del medio ambiente conforme al principio de desarrollo sostenible. Desde esta óptica, Paul Craig y Gráinne de Búrca destacan que los principios de la Carta desempeñan una función estructural en el sistema jurídico de la Unión, condicionando la interpretación y el alcance de los derechos fundamentales en situaciones de conflicto entre intereses públicos y privados²⁶.

La interacción entre ambos preceptos refleja la evolución del modelo jurídico europeo hacia una concepción de la propiedad compatible con los objetivos de sostenibilidad ambiental. Se han impulsado diversas iniciativas normativas destinadas a reforzar la protección del medio ambiente, con el fin de integrar las consideraciones ecológicas en las políticas económicas y territoriales. Entre ellas destaca el *Pacto Verde Europeo*, que constituye la estrategia central de la Unión para alcanzar la neutralidad climática y promover una transición ecológica sostenible²⁷. En esta misma línea se sitúa el Reglamento (UE) 2024/1991 sobre la restauración de la naturaleza, que establece objetivos jurídicamente vinculantes orientados a la recuperación de ecosistemas degradados en el

²⁵ Artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, relativo al derecho a la propiedad.

²⁶ CRAIG, Paul / DE BÚRCA, Gráinne, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 6ª ed., Oxford University Press, 2015, pp. 392-395.

²⁷ Comisión Europea, *El Pacto Verde Europeo*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2019) 640 final, de 11 de diciembre de 2019.

territorio de la Unión, incluyendo metas cuantificables de restauración para las próximas décadas²⁸.

Estas iniciativas ponen de manifiesto que la protección del medio ambiente no es ajena al derecho de propiedad, sino que incide directamente en su ejercicio, introduciendo límites y condicionamientos cada vez más relevantes. El derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea se aleja progresivamente de una concepción absoluta, basada en la exclusión, para configurarse como un derecho que debe ejercerse en armonía con objetivos de interés general. Entre estos, la protección del medio ambiente ocupa una posición central.

Al respecto y haciéndonos partícipes de la más autorizada doctrina²⁹, puede afirmarse que la evolución del constitucionalismo europeo ha conducido a una progresiva funcionalización del derecho de propiedad, en virtud de la cual este deja de concebirse como un derecho absoluto para integrarse en un sistema de valores constitucionales donde los intereses ambientales adquieren una posición estructural.

3.2. La protección de los bienes en el Protocolo nº 1 del CEDH

El artículo 1 del Protocolo adicional nº 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante “CEDH”) constituye el eje fundamental de la protección de la propiedad en el sistema europeo. Este precepto no se limita a reconocer el derecho al respeto de los bienes, sino que establece una estructura compleja que combina tres dimensiones: el principio general de protección, las condiciones que legitiman la privación de la propiedad y la facultad de los Estados para regular el uso de los bienes en atención al interés general.

Sobre esta base normativa, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante “TEDH”) ha desarrollado una doctrina destinada a equilibrar la protección de

²⁸ Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, sobre la restauración de la naturaleza (EDL 2024/14234).

²⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo / FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, última ed., pp. 357-360.

los derechos patrimoniales individuales con las necesidades del interés general³⁰. En particular, la protección del medio ambiente constituye un objetivo legítimo de interés público que puede justificar interferencias significativas en el ejercicio del derecho de propiedad, siempre que dichas medidas respeten los principios de legalidad, proporcionalidad y equilibrio entre los intereses en conflicto.

3.2.1. *La doctrina del “justo equilibrio” en la jurisprudencia del TEDH*

El eje central de la interpretación del artículo 1 del Protocolo nº 1 es la exigencia de mantener un “justo equilibrio” entre las exigencias del interés general de la comunidad y la protección de los derechos patrimoniales individuales. Según la jurisprudencia consolidada del Tribunal, desarrollada *infra*, una medida que afecte al derecho de propiedad será compatible con el CEDH cuando no imponga al titular del bien una carga individual excesiva o desproporcionada.

En materia ambiental, el TEDH ha reconocido que la protección del medio ambiente constituye un interés general de especial relevancia para las sociedades contemporáneas. En consecuencia, los Estados disponen de un amplio margen de apreciación para adoptar medidas destinadas a preservar el entorno natural, incluso cuando estas impliquen limitaciones intensas al uso o disfrute de los bienes privados.

La conexión entre la protección medio ambiental y los derechos protegidos por el Convenio ya fue afirmada tempranamente por el Tribunal en el asunto *López Ostra c. España (1994)*³¹. En esta sentencia, el TEDH analizó los efectos de una depuradora de tratamiento de residuos situada junto a una zona residencial en Lorca. Al afectar de forma sustancial al bienestar y al disfrute del hogar de la persona afectada, se acabó reconociendo que la

³⁰ *Vid.* TEDH (Gran Sala), sentencia de 18 de octubre de 2006, EDJ 2006/269802, párrs. 54 y 67. En concreto, el Tribunal afirma que toda medida que interfiera en derechos protegidos debe estar prevista por la ley, perseguir un fin legítimo —como la seguridad pública o la prevención del delito— y resultar necesaria y proporcionada en una sociedad democrática (párr. 54). Asimismo, subraya la exigencia de mantener un justo equilibrio entre los intereses individuales y los del Estado (párr. 67).

³¹ TEDH, *López Ostra c. España*, sentencia de 9 de diciembre de 1994, nº 16798/90. El Tribunal declaró que la grave contaminación causada por una planta de tratamiento de residuos situada cerca del domicilio de la demandante afectó de manera significativa a su bienestar y al disfrute de su hogar, constituyendo una vulneración del artículo 8 del CEDH.

contaminación grave generada por una planta de tratamiento de residuos situada cerca del domicilio de la demandante vulneraba el artículo 8 CEDH³². A raíz de esta interpretación, el Tribunal estableció que los Estados tienen obligaciones positivas de adoptar medidas razonables y adecuadas para prevenir o corregir situaciones de contaminación que interfirieran significativamente en la calidad de vida de los individuos.

La aplicación de esta doctrina se observa también en casos posteriores, como *Hamer c. Bélgica (2007)*³³, donde se avaló la demolición de construcciones ilegales situadas en zonas de especial valor ecológico, priorizando la restauración del entorno natural sobre el interés patrimonial individual. Como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde el asunto *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, el derecho de propiedad resulta vulnerado cuando la medida impone al titular una “carga individual excesiva”, rompiendo el justo equilibrio entre el interés general y los derechos del individuo³⁴.

3.2.2. *La sentencia KlimaSeniorinnen c. Suiza y las obligaciones positivas en materia climática*

Un desarrollo reciente y especialmente relevante de esta jurisprudencia se encuentra en la sentencia *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros c. Suiza (2024)*³⁵. En esta resolución, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos abordó por primera vez de manera directa la relación entre la inacción climática de los Estados y la protección de los derechos reconocidos en el Convenio.

El Tribunal concluyó que la insuficiencia de las políticas climáticas puede dar lugar a la vulneración de derechos fundamentales, en particular del artículo 8 del Convenio, al afectar a la vida privada y a la integridad de las personas. En este sentido, afirmó expresamente que los Estados tienen la obligación de adoptar “medidas efectivas destinadas a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero”, en el marco de sus

³² Art. 8 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH): “Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia”.

³³ TEDH, *Hamer c. Bélgica*, sentencia de 27 de noviembre de 2007.

³⁴ TEDH, *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, sentencia de 23 de septiembre de 1982.

³⁵ EDH (Gran Sala), *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros c. Suiza*, sentencia de 9 de abril de 2024, EDJ 2024/525904.

obligaciones positivas de protección. Asimismo, subrayó que el cambio climático constituye un riesgo real y actual para el disfrute de los derechos humanos, especialmente en relación con colectivos vulnerables.

La sentencia reviste una especial relevancia no solo por el reconocimiento de estas obligaciones sustantivas, sino también por su dimensión procesal. El Tribunal admitió la legitimación de una asociación representativa como víctima, al tiempo que declaró la vulneración del derecho de acceso a la justicia (art. 6.1 CEDH) por la negativa de los tribunales nacionales a examinar el fondo del asunto. De este modo, el TEDH adapta los conceptos tradicionales de víctima y causalidad a la complejidad propia del fenómeno climático.

Esta decisión marca un punto de inflexión en la jurisprudencia europea, al consolidar la idea de que la protección efectiva de los derechos humanos exige una actuación pública diligente frente a riesgos climáticos previsibles. Desde la perspectiva del derecho de propiedad, esta evolución refuerza la legitimidad de las medidas regulatorias orientadas a prevenir daños ambientales graves, incluso cuando estas impliquen restricciones relevantes al uso de los bienes privados.

En consecuencia, la jurisprudencia del TEDH avanza hacia una interpretación del Convenio en la que la protección del medio ambiente y la acción climática se integran progresivamente en el sistema europeo de derechos humanos, configurando un marco en el que los derechos patrimoniales deben coexistir con las exigencias de sostenibilidad ambiental y de protección de las generaciones futuras.

3.3. Convenio de Aarhus y su incorporación al Derecho español

Se ha consolidado en nuestra doctrina la idea de que la protección ambiental exige una participación ciudadana real y efectiva, lo que se ha venido a denominar 'democracia ambiental'. Este enfoque procedimental, que encuentra su máxima expresión internacional en el Convenio de Aarhus de 1998, supone un cambio de escala en cómo se adoptan las decisiones con impacto ecosistémico.

En este contexto, la democracia ambiental no se limita a reconocer derechos formales de participación, sino que exige que esta sea real y efectiva. En la tesis defendida por Juan Manuel Gómez Rodríguez, la calidad de la actuación administrativa en materia ambiental depende en gran medida de esa interacción, ya que “la eficacia y la legitimidad de la actuación administrativa en materia ambiental se fundamentan con mayor intensidad en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil”³⁶. Por lo tanto, la participación pública no solo refuerza la posición jurídica de los ciudadanos, sino que también contribuye a mejorar la calidad y racionalidad de las decisiones ambientales.

Al respecto, resulta esencial que las normas de Derecho ambiental administrativo aseguren que la participación pública no se limite a un trámite formal, sino que esté orientada a fines concretos. Entre ellos destaca la protección del interés colectivo ambiental, tanto en el ámbito europeo como en el nacional, evitando que quede subordinado a intereses meramente económicos de carácter privado. Como advierte Delgado Piqueras, la protección del medio ambiente exige superar una concepción puramente patrimonial de los recursos naturales, integrándolos en un sistema de intereses generales que justifican la intervención pública ³⁷.

La incorporación de la participación pública en los procedimientos de evaluación ambiental responde a la necesidad de avanzar hacia un modelo más abierto de democracia administrativa ambiental, propio de las formas de gobernanza del siglo XXI. No se trata solo de añadir un trámite más, sino de recuperar el espacio público en el momento mismo en que se diseñan políticas, planes, programas y proyectos. En esta línea, la doctrina ha destacado que el Convenio de Aarhus contribuye a consolidar una verdadera democracia ambiental, en la que la toma de decisiones deja de ser un proceso cerrado para convertirse en un ámbito de interacción entre múltiples actores³⁸.

³⁶ GÓMEZ RODRÍGUEZ, J. M., *Hacia una democracia ambiental administrativa para el siglo XXI. La participación pública en las evaluaciones ambientales de la Unión Europea, España, México y Canadá*, tesis doctoral, p. 16.

³⁷ DELGADO PIQUERAS, F., *Derecho de Aguas y Medio Ambiente*, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 161 y ss.

³⁸ PRIEUR, M., “La Convention d’Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale”, *Revue Juridique de l’Environnement*, n° especial, 1999, pp. 9-29.

Este enfoque implica superar la idea tradicional de que únicamente los representantes elegidos encarnan el interés general. Por el contrario, se reconoce que las decisiones públicas deben construirse en redes de cooperación e interacción, donde participen de forma equilibrada todos los intereses implicados. Así, el principio democrático exige no solo representación, sino también inclusión efectiva de los distintos actores afectados por las decisiones ambientales.

Este planteamiento encuentra apoyo en la Constitución. Por un lado, el artículo 9.2 CE obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, facilitando la participación ciudadana. Por otro, el artículo 105 CE exige que la ley regule tanto la audiencia de los ciudadanos en los procedimientos administrativos como el acceso a archivos y registros. Bajo esta premisa, aunque el Convenio no sustituya a la Constitución ni a la legislación interna, desempeña una función decisiva como marco interpretativo y de impulso. Ha reforzado una forma de entender la protección ambiental en la que transparencia, participación y control jurisdiccional dejan de ser cuestiones accesorias y pasan a formar parte del núcleo mismo de la tutela del medio ambiente.

3.3.1. Los tres pilares del Convenio de Aarhus y su relevancia jurídica

El Convenio queda estructurado en torno a tres pilares fundamentales destinados a garantizar la efectividad del derecho a un medio ambiente adecuado. Estos cimientos son el acceso a la información ambiental, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental³⁹. En relación con el primero, se reconoce el derecho de cualquier persona a obtener información ambiental previa solicitud (art. 4), así como la obligación de las Autoridades públicas de recopilar, actualizar y difundir activamente dicha información (art. 5). Paralelamente, el instrumento europeo establece que los motivos de denegación de acceso deben interpretarse de forma restrictiva y ponderarse en función del interés público en la divulgación de la información.

³⁹ *Vid.* arts. 4 a 9 del Convenio de Aarhus de 1998.

El segundo pilar del Convenio se refiere a la participación pública en la toma de decisiones con impacto ambiental, y se articula en distintos niveles: en relación con decisiones sobre actividades específicas susceptibles de afectar al medio ambiente, en la elaboración de planes y programas ambientales y en la preparación de disposiciones reglamentarias u otras normas de alcance general que puedan tener repercusiones significativas sobre el entorno. El objetivo de estas disposiciones es garantizar que el público pueda intervenir en las fases iniciales de los procesos decisorios, cuando todavía sea posible influir de manera efectiva en el resultado final. Aquí, lo relevante no es solo la existencia de mecanismos formales, sino su capacidad real de influir en el resultado final.

El tercer pilar es el acceso a la justicia, que permite controlar la legalidad de las decisiones ambientales y asegurar la efectividad de los derechos anteriores. Sin este último elemento, los otros dos quedarían en gran medida vacíos de contenido.

3.3.2. *Incorporación al Derecho español: la Ley 27/2006*

La incorporación de las garantías del Convenio de Aarhus al ordenamiento jurídico español se produjo a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio. Desde su primer precepto, la norma no se limita a trasladar formalmente el contenido del Convenio, sino que refuerza la dimensión subjetiva de estos derechos, al reconocer su ejercicio con carácter universal y sin discriminación. De este modo, la participación pública deja de ser una mera facultad y pasa a configurarse como un auténtico derecho dentro del sistema jurídico ambiental.

La doctrina ha subrayado que la finalidad última de estos mecanismos es dotar de efectividad real al derecho a un medio ambiente adecuado reconocido en el artículo 45.1 CE⁴⁰. Desde esta perspectiva, la protección ambiental no se agota en la imposición de límites materiales, sino que exige la existencia de garantías procedimentales que permitan a los ciudadanos intervenir en las decisiones que les afectan.

⁴⁰ RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *Información, Participación y Justicia en materia de Medio Ambiente*. Comentario sistemático a la Ley de 18 de julio, Navarra, Aranzadi, 2007, p. 151.

Así, se ha destacado que este derecho incorpora una dimensión participativa que obliga a articular canales efectivos de intervención de personas, colectivos y asociaciones en las políticas ambientales. En relación con el acceso a la información ambiental, la doctrina subraya que este derecho constituye un presupuesto indispensable para la efectividad de la participación pública. Como señala Gómez Rodríguez, el acceso a la información actúa como una condición previa que permite al ciudadano intervenir de forma consciente y fundamentada en los procesos decisorios ambientales⁴¹. En consecuencia, sin una adecuada disponibilidad de información, la participación pública corre el riesgo de convertirse en un mecanismo meramente formal, carente de incidencia real en la toma de decisiones.

Por último, estas garantías procedimentales inciden también, aunque de forma indirecta, en el derecho de propiedad. Muchas decisiones administrativas en materia ambiental implican limitaciones sobre bienes privados, pero la exigencia de información, participación y control refuerza la legitimidad de estas intervenciones y contribuye a mejorar la seguridad jurídica de los afectados.

3.4. Derecho comparado: Estados Unidos y Países Bajos

Con el fin de profundizar sobre el modelo español y europeo, resulta necesario abordar un análisis comparado con otros ordenamientos que presentan respuestas sustancialmente distintas ante la misma tensión jurídica. En particular, se procederá a estudiar el sistema de Estados Unidos y Países Bajos, ya que este análisis permite contraponer dos paradigmas normativos divergentes.

El ordenamiento estadounidense ha desarrollado una doctrina restrictiva frente a las regulaciones ambientales que inciden intensamente sobre la propiedad, articulada en torno a la teoría de las *regulatory takings*. Por su parte, el sistema neerlandés ha asumido un enfoque marcadamente proactivo, en el que la protección ambiental y climática se concibe como un imperativo constitucional y estructural, incluso a costa de imponer deberes positivos severos a los titulares de bienes privados.

⁴¹ GÓMEZ RODRÍGUEZ, *Hacia una democracia ambiental...*, p. 230.

3.4.1. *El modelo de Estados Unidos: la doctrina de los regulatory takings*

Al contrastar la interacción entre dominio privado y ecología, la visión constitucional de los Estados Unidos revela divergencias sustanciales frente a la tradición europea. El eje de su sistema garantista reside en la conocida *Takings Clause* de la Quinta Enmienda, que rige la relación entre utilidad pública y compensación.

La garantía de la propiedad se encuentra anclada en la *Takings Clause* de la Quinta Enmienda de la Constitución federal, que establece que la propiedad privada no puede ser tomada para uso público sin una justa compensación⁴². Esta dinámica se refleja claramente en el desarrollo de la doctrina de las *regulatory takings*, donde incluso medidas de carácter ambiental pueden ser impugnadas si se consideran excesivamente gravosas para el propietario.

Este enfoque queda insertado en un contexto histórico marcado por la evolución de la conciencia ambiental en la sociedad estadounidense. En particular, en 1969, se aprobó la *National Environmental Policy Act* (NEPA). Esta norma introdujo el *Environmental Impact Statement*, configurándose como un antecedente clave de las técnicas modernas del derecho ambiental⁴³. No obstante, pese a este avance en la institucionalización de la protección ambiental, el sistema estadounidense mantiene una lógica predominantemente compensatoria en la relación entre regulación pública y derecho de propiedad.

A diferencia del modelo español, en el que el legislador configura el contenido del derecho de propiedad, la tradición constitucional estadounidense concibe la propiedad, en buena medida, como un derecho preexistente al Estado. Este enfoque explica el desarrollo de la compleja doctrina de las expropiaciones regulatorias (*regulatory takings*), especialmente relevante en el ámbito de la regulación ambiental.

Históricamente, la expropiación se asociaba en exclusiva a la ocupación física o a la privación formal del título de propiedad. Sin embargo, el Tribunal Supremo introdujo un

⁴² Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos: “nor shall private property be taken for public use, without just compensation” («ni se tomará propiedad privada para uso público sin una justa compensación»).

⁴³ GÓMEZ RODRÍGUEZ, *Hacia una democracia ambiental...*, pp. 10-11.

cambio decisivo en *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon* (1922), al reconocer que una regulación pública puede equivaler constitucionalmente a una expropiación cuando “va demasiado lejos”⁴⁴. A partir de esta decisión, se consolidó la idea de que determinadas restricciones regulatorias, incluso las de carácter ambiental, pueden generar un deber de indemnización cuando imponen una carga excesiva al propietario.

En los supuestos más frecuentes, donde el valor económico del bien no se elimina por completo, los tribunales aplican el test *ad hoc* establecido en *Penn Central Transportation Co. v. New York City* (1978)⁴⁵. El test pondera el impacto económico de la medida, la interferencia con las expectativas razonables de inversión y el carácter de la acción gubernamental. A ello se le incorpora la doctrina relativa a las exacciones urbanísticas, que exige la existencia de un nexo esencial y una proporcionalidad aproximada entre las cargas impuestas al propietario y el impacto del proyecto.

Sobre esta base, la jurisprudencia estadounidense ha desarrollado diversos criterios para determinar cuándo una regulación constituye una expropiación indemnizable. En primer lugar, se encuentran las expropiaciones *per se* por invasión física, en las que cualquier ocupación permanente autorizada por el Estado constituye automáticamente una expropiación. En segundo lugar, la doctrina de la privación total, formulada en *Lucas v. South Carolina Coastal Council* (1992)⁴⁶, establece que una regulación que elimine todo uso económicamente viable de la propiedad constituye una expropiación categórica. El Tribunal afirmó que cuando una medida estatal anula totalmente la utilidad económica de la propiedad no es necesario aplicar el análisis ponderado del test de *Penn Central*, ya que la situación debe tratarse como una expropiación que exija el pago de una compensación conforme a la *Takings Clause* de la Quinta Enmienda.

No obstante, también se introdujo una importante excepción a esta regla. La compensación no será exigible cuando la limitación impuesta por la regulación refleje principios preexistentes del derecho de propiedad o del derecho de molestias (*nuisance law*). Es decir,

⁴⁴ *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*, 260 U.S. 393 (1922).

⁴⁵ *Penn Central Transportation Co. v. New York City*, 438 U.S. 104 (1978).

⁴⁶ *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992).

cuando la actividad prohibida ya hubiera sido ilícita o restringida conforme al derecho común aplicable, el propietario no puede alegar una expropiación, puesto que nunca tuvo un derecho legítimo a realizar el uso prohibido. Como ha señalado la doctrina, esta excepción permite preservar el equilibrio entre la protección de la propiedad y la potestad regulatoria del Estado, evitando que el derecho de propiedad se convierta en un obstáculo absoluto frente a la intervención pública. De este modo, la doctrina de *Lucas* establece un criterio claro para los casos extremos en los que la regulación ambiental elimina completamente el valor económico de un bien, al tiempo que mantiene la capacidad de los Estados para imponer limitaciones tradicionales destinadas a prevenir daños o molestias a terceros⁴⁷.

Por tanto, en Estados Unidos, la compensación sólo procede cuando la carga impuesta sobre la propiedad resulta excesiva conforme a los estándares materiales descritos. Aunque la excepción basada en el *nuisance law* demuestra que incluso en este sistema existen límites inherentes al uso de la propiedad, la lógica dominante continúa siendo de carácter compensatorio.

3.4.2. *El modelo de los Países Bajos: deber de cuidado, constitucionalismo climático y gestión consensuada del suelo*

El sistema jurídico de los Países Bajos representa un modelo avanzado de integración entre protección ambiental y derechos patrimoniales. A diferencia de Estados Unidos, el ordenamiento neerlandés opera bajo un sistema monista, en el que los tratados internacionales tienen efecto directo y primacía sobre el derecho interno⁴⁸. Esta característica ha permitido una auténtica constitucionalización judicial de la protección climática.

⁴⁷ *Vid.* SAX, Joseph L., “Takings and the Police Power”, *Yale Law Journal*, vol. 74, 1964.

⁴⁸ Constitución del Reino de los Países Bajos, artículo 94: “*Statutory regulations in force within the Kingdom shall not be applicable if such application is in conflict with provisions of treaties or of resolutions by international institutions that are binding on all persons.*” («Las disposiciones legales vigentes en el Reino no serán aplicables si su aplicación es incompatible con disposiciones de tratados o con resoluciones de instituciones internacionales que sean vinculantes para todas las personas»).

En la sentencia *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands* (2019)⁴⁹, el Tribunal Supremo neerlandés afirmó que el Estado tiene un deber jurídico de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, y marca un hito importante en esta regulación. El fundamento jurídico no se limitó al artículo 21 de la Constitución neerlandesa, que insta a las autoridades a mantener el país habitable, sino que la decisión se fundamentó en los artículos 2 y 8 del CEDH, interpretados por el TEDH como generadores de obligaciones positivas de protección frente a riesgos ambientales graves. Estos artículos permiten integrar la tutela del medio ambiente en el núcleo de los derechos humanos y justificar limitaciones intensas al ejercicio del derecho de propiedad cuando resulten necesarias para salvaguardar la vida, el domicilio y la calidad de vida de las personas.

Esta jurisprudencia consagra un deber de cuidado estatal (*duty of care*) que legitima, e incluso impone, restricciones intensas a las actividades contaminantes y al uso de la propiedad privada. Bajo este marco regulatorio, la propiedad no opera como un límite frente a la acción climática del Estado, sino como un derecho condicionado por la necesidad de garantizar la seguridad ambiental a largo plazo. La extensión de este enfoque al ámbito privado se aprecia en *Milieudefensie v. Shell* (2021)⁵⁰, donde un tribunal de Países Bajos ordenó a la multinacional reducir sustancialmente sus emisiones, aplicando un estándar de cuidado no escrito derivado del Código Civil neerlandés e interpretado conforme a los derechos humanos y el consenso científico.

A diferencia del modelo litigioso estadounidense, el modelo de los Países Bajos se basa en la negociación, la compensación justa y la participación de los propietarios, lo que reduce los conflictos judiciales y favorecen soluciones sostenibles.

CAPÍTULO II. IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LIMITACIONES LEGALES

⁴⁹ *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, Supreme Court, 20 December 2019.

⁵⁰ *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc*, District Court of The Hague, 26 May 2021.

La configuración contemporánea del derecho de propiedad como un derecho estatutario, delimitado por exigencias sociales y ambientales, no puede comprenderse plenamente sin atender a los impactos materiales concretos del cambio climático sobre los bienes y territorios. Las restricciones legales analizadas en el capítulo anterior no surgen en abstracto, sino como respuesta jurídica a fenómenos físicos objetivos que afectan de manera directa a la integridad material, al valor económico y a la funcionalidad de los inmuebles. El debate se desplaza de esta forma desde el plano estrictamente normativo hacia el análisis de los daños reales derivados de la crisis climática, en los que la degradación ambiental actúa no solo como justificación de límites legales, sino como factor autónomo de desvalorización patrimonial y de redefinición forzosa del uso del suelo.

Desde esta perspectiva, el cambio climático incide de forma estructural en el contenido del derecho de propiedad, alterando tanto las condiciones de uso como las expectativas legítimas de los propietarios. Este fenómeno se manifiesta, por un lado, a través de los daños materiales causados por eventos meteorológicos extremos y, por otro, mediante procesos progresivos de pérdida de valor económico asociados a la degradación ambiental, como evidencia de manera paradigmática el caso del Mar Menor.

1. IMPACTOS MATERIALES DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE LOS BIENES

Las manifestaciones más visibles del cambio climático sobre la propiedad se proyectan a través de eventos extremos y procesos físicos que dañan bienes e infraestructuras y, en general, peligros que interactúan y generan “riesgos en cascada”⁵¹. Evaluaciones nacionales recientes describen que se están materializando escenarios climáticos más extremos, con olas de calor más frecuentes e intensas, lluvias torrenciales y otros fenómenos que elevan la complejidad del riesgo y exigen intervención urgente en múltiples sectores⁵². Estos eventos no solo provocan la destrucción física, sino que

⁵¹ El concepto de “riesgos en cascada” (*cascading risks*) describe situaciones en las que un evento inicial genera una cadena de impactos interconectados que se propagan entre distintos sistemas —ambientales, económicos o sociales— amplificando los daños más allá del fenómeno originario. Sobre este concepto en el contexto del cambio climático, *vid.* IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, 2022.

⁵² Sobre la relación entre cambio climático, daños materiales y afectación directa al derecho de propiedad, *vid.* IPCC, *Sixth Assessment Report (AR6): Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University

generan situaciones de inhabilitación permanente o recurrente, obligando en numerosos casos al desalojo y relocalización de poblaciones enteras.

1.1. Daños materiales derivados de fenómenos meteorológicos extremos

Desde la perspectiva constitucional, estos fenómenos tensionan de forma directa la protección patrimonial y el derecho a una vivienda digna y adecuada, al tiempo que refuerzan el deber de los poderes públicos de prevenir riesgos ambientales previsibles y de adoptar medidas de adaptación. En el contexto actual, se ha subrayado que muchos de estos riesgos ya no pueden calificarse como fuerza mayor, sino como amenazas previsibles frente a las cuales la inacción administrativa puede resultar jurídicamente relevante. La mera clasificación de un terreno como suelo rural por riesgo de inundación no supone, *per se*, una privación indemnizable del derecho de propiedad. En paralelo, se refuerza el mandato de los poderes públicos de velar por el uso racional de los recursos naturales y de defender y restaurar el medio ambiente.

En el plano comparado de derechos humanos, la Opinión Consultiva OC-32/25 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵³ subraya el nexo entre emergencia climática y derechos fundamentales, enfatizando obligaciones estatales de prevención y protección frente a riesgos que dañan la vida, salud, vivienda y otros derechos. Esta orientación resulta relevante para justificar que los Estados están sujetos a un deber de diligencia reforzada para prevenir daños derivados de riesgos naturales previsibles, advirtiendo que la falta de adaptación o de medidas de protección adecuadas puede generar responsabilidad internacional por la desprotección de los bienes de los ciudadanos.

Press, 2022; así como Tolosa Tribiño, C., *La protección constitucional del medio ambiente en España*, Tribunal Constitucional, disponible en: [https://cuatrilateral.tribunalconstitucional.es/DocumentosReuniones/23/Espa%C3%B1a%20\(ES\)%20Tolosa%20Tribi%C3%B1o.pdf](https://cuatrilateral.tribunalconstitucional.es/DocumentosReuniones/23/Espa%C3%B1a%20(ES)%20Tolosa%20Tribi%C3%B1o.pdf) (fecha de acceso: 24 enero 2026).

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-32/25, de 30 de mayo de 2025, *Emergencia climática y derechos humanos*, §§ 112-130, donde se afirma que la inacción estatal frente a riesgos climáticos previsibles puede generar responsabilidad internacional por afectación a la vida, la integridad personal y la propiedad.

En consecuencia, el derecho de propiedad en la era climática no puede limitarse a garantizar la titularidad formal del bien, sino que exige condiciones materiales de seguridad y habitabilidad que permitan su disfrute efectivo.

1.2. Degradación ambiental y pérdida de valor económico

La evolución reciente del mercado inmobiliario pone de manifiesto que el deterioro ambiental no sólo genera daños ecológicos, sino que puede traducirse también en pérdidas patrimoniales de gran magnitud. La degradación del entorno natural afecta directamente al valor económico de los bienes inmuebles y a la funcionalidad del dominio, alterando de manera profunda las expectativas legítimas de inversión. Richard L. Revesz advierte que los riesgos ambientales se incorporan progresivamente a los precios, afectando a las decisiones de inversión y a la asignación eficiente de recursos⁵⁴.

Este fenómeno plantea importantes implicaciones jurídicas. Fundamentalmente, surge la cuestión de la posible responsabilidad de los poderes públicos cuando la Administración ha permitido usos del suelo incompatibles con la protección ambiental o con una adecuada gestión del riesgo. En estos supuestos, la pérdida de valor de los bienes puede dar lugar a reclamaciones patrimoniales si se acredita una actuación negligente o una planificación territorial deficiente en zonas donde los riesgos eran previsibles. Según Luciano Parejo Alfonso, la ordenación del territorio no puede desvincularse de la previsión de riesgos, pues forma parte de las funciones esenciales del poder público en un Estado social y ambiental de Derecho⁵⁵.

Este escenario plantea importantes consecuencias jurídicas. En primer lugar, surge la cuestión de la posible responsabilidad por omisión de los poderes públicos en aquellos supuestos en los que la Administración ha tolerado o autorizado usos del suelo incompatibles con la protección ambiental o con una adecuada gestión del riesgo climático. En tales casos, la pérdida de valor de los bienes puede fundamentar reclamaciones

⁵⁴ REVESZ, Richard L. (1997), *Environmental Regulation, Cost-Benefit Analysis, and the Discounting of Human Lives*, Columbia Law Review.

⁵⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano (2015), *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio*, Madrid, Iustel.

patrimoniales cuando se acredite una actuación negligente o una planificación territorial inadecuada en zonas objetivamente expuestas a riesgos previsibles.

La creciente percepción del riesgo climático consolida procesos de depreciación incluso con anterioridad a la producción del daño físico efectivo, lo que refuerza la necesidad de transparencia, información y previsión en la ordenación del territorio. Tal y como señala Klaus Bosselmann, la sostenibilidad exige integrar los riesgos ambientales en las decisiones económicas, superando una visión puramente reactiva⁵⁶.

Finalmente, cobra especial relevancia la cuestión del coste de la adaptación climática y de los instrumentos jurídicos más adecuados para afrontarlo. Frente a la lógica tradicional basada en la reacción posterior al daño, la experiencia comparada apunta hacia modelos de adaptación preventiva. Estas estrategias, basadas en la planificación territorial anticipada, la relocalización voluntaria y mecanismos de compensación negociada, pueden resultar más eficientes desde el punto de vista económico y social.

Un ejemplo especialmente ilustrativo es el modelo neerlandés de gestión del riesgo de inundaciones, materializado en el programa *Room for the River*⁵⁷. Este proyecto combina intervenciones hidráulicas con la reordenación del uso del suelo y acuerdos con propietarios, permitiendo transformar determinadas áreas en espacios de expansión natural de los ríos. Como señalan van Buuren, Driessen y Teisman, este tipo de políticas evidencian que la cooperación institucional y la planificación anticipada reducen la conflictividad y ofrecen soluciones más estables que la expropiación tradicional⁵⁸.

Esta lógica se vincula con la estrategia conocida como *managed retreat* o retirada planificada, que consiste en desplazar progresivamente actividades y asentamientos

⁵⁶ BOSSELMANN, Klaus (2008), *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, Ashgate.

⁵⁷ El programa neerlandés *Room for the River (Ruimte voor de Rivier)*, desarrollado por el Gobierno de los Países Bajos desde 2006, tiene como objetivo principal reducir el riesgo de inundaciones mediante la ampliación de los cauces fluviales, la creación de zonas de inundación controlada y la reordenación del territorio en áreas vulnerables. Véase Government of the Netherlands, *Room for the River Programme*, disponible en: <https://www.government.nl/topics/water-management/room-for-the-river>.

⁵⁸ VAN BUUREN, Arwin / DRIESSEN, Peter / TEISMAN, Geert (2014), “The Governance of Climate Adaptation: The Dutch Delta Programme”, *Journal of Environmental Planning and Management*.

situados en zonas de alto riesgo climático. A diferencia de las respuestas reactivas, este enfoque busca anticiparse al daño mediante una reorganización del territorio basada en acuerdos, incentivos y compensaciones. Desde el punto de vista jurídico, permite articular soluciones más flexibles y menos conflictivas, al tiempo que reduce la necesidad de acudir a la expropiación forzosa. No obstante, Siders, Hino y Mach señalan que el *managed retreat* se perfila como una herramienta clave de adaptación, pero que plantea importantes desafíos en términos de equidad y legitimidad⁵⁹.

En consecuencia, la adaptación climática deja de ser una respuesta puntual para convertirse en un elemento estructural de la planificación territorial. Este giro tiene consecuencias directas sobre el derecho de propiedad, que pasa a entenderse en un contexto donde la sostenibilidad y la gestión del riesgo condicionan cada vez más su contenido y su valor económico.

1.2.1. *El caso del Mar Menor*

Resulta revelador analizar el escenario del Mar Menor para comprender cómo la desidia ambiental puede actuar como un motor de desvalorización patrimonial de primer orden. Aquí, el colapso ecológico se traduce en cifras, mostrando un impacto cuantificable que golpea la línea de flotación del mercado inmobiliario local.

Los estudios económicos disponibles estiman que la degradación del Mar Menor ha provocado una pérdida de valor inmobiliario superior a cuatro billones de euros⁶⁰. Esta devaluación es consecuencia del deterioro progresivo de los servicios ecosistémicos que sustentaban el valor de mercado de los inmuebles de la zona, tales como la calidad paisajística, la salubridad ambiental y el atractivo turístico-residencial⁶¹.

⁵⁹ SIDERS, Anne R. / HINO, Miyuki / MACH, Katharine J. (2019), “Managed Retreat and Coastal Climate Adaptation”, *Nature Climate Change*.

⁶⁰ BANCO DE ESPAÑA, “¿Qué impacto económico tienen el cambio climático y la degradación medioambiental? El caso de la vivienda en el Mar Menor”, *Blog del Banco de España*, disponible en: <https://www.bde.es/> ... (consulta: 9 de marzo de 2026).

⁶¹ Vid. MARTÍNEZ-ESPÍN, P.; NAVARRO-AZORÍN, J. M.; y otros, Impacto económico de la degradación ambiental del Mar Menor en el valor del mercado inmobiliario, Universidad de Murcia / Universidad Politécnica de Cartagena, 2022.

Con pérdidas económicas de gran envergadura, la respuesta jurídica ante esta situación ha sido profundamente innovadora. La STC 142/2024, relativa al reconocimiento jurídico del Mar Menor, resulta ineludible como hito contemporáneo. Integra explícitamente referencias a la jurisprudencia europea en materia ambiental y reconoce que la protección del bienestar humano depende del bienestar de los ecosistemas, usando esa conexión como contexto interpretativo del artículo 45 CE⁶². Además, la sentencia afirma que el artículo 45.2 CE no encierra instrumentos jurídicos innovadores de tutela ambiental, lo que abre un campo de discusión doctrinal sobre la evolución de técnicas de protección y su interacción con las facultades dominicales. Desde la perspectiva del derecho de propiedad, esta decisión introduce un cambio cualitativo: el propietario queda sometido no solo al cumplimiento de normas administrativas ambientales, sino al respeto de los derechos de una entidad no humana, cuyos intereses pueden prevalecer frente a determinadas facultades dominicales.

Se constituye así el primer ecosistema en Europa con esta condición jurídica, asumiendo un cambio de paradigma desde un enfoque antropocéntrico tradicional hacia un ecocentrismo moderado. De este modo, el ecosistema pasó a ser sujeto de derechos subjetivos, con capacidad para ser representado y defendido jurídicamente, incluyendo la legitimación activa para cualquier persona física o jurídica para la defensa de esta personalidad jurídica (artículo 6 de la Ley 19/2022).

Desde la perspectiva del derecho de propiedad, esta innovación tiene dos efectos estructurales. Refuerza la función preventiva del ordenamiento al aumentar la capacidad de control social y jurisdiccional sobre decisiones administrativas que puedan afectar al ecosistema. Y, a su vez, reconfigura el “entorno normativo” del uso del suelo y de actividades económicas en la cuenca: el propietario no se enfrenta solo a prohibiciones y

⁶² STC 142/2024, de 20 de noviembre (Pleno), EDJ 2024/756825, FJ 3.º, donde el Tribunal Constitucional cita la jurisprudencia del TEDH relativa a las obligaciones positivas de los Estados en materia de protección ambiental, en particular la sentencia del TEDH de 9 de abril de 2024, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz y otras c. Suiza*, relativa a la incidencia del cambio climático en los derechos reconocidos en los arts. 2 y 8 del CEDH.

autorizaciones sectoriales, sino a un marco en el que el ecosistema aparece como centro protegido con derechos definidos por ley, y con órganos de tutela y seguimiento.

2. LIMITACIONES JURÍDICAS AL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL CONTEXTO AMBIENTAL

La Constitución reconoce el derecho de propiedad, pero lo inserta en un esquema de configuración legal, en el que su contenido se delimita por su función social y por otros bienes constitucionales, entre ellos, el medio ambiente. La clave dogmática es distinguir entre medidas generales de delimitación del contenido del derecho (regulación *ex novo* o modificación general del estatuto dominical), y privaciones singulares de bienes o derechos por causa de utilidad pública o interés social, que exigen indemnización.

2.1. Delimitación constitucional del derecho de propiedad y mandato ambiental

El constituyente establece que la garantía del artículo 33.3 CE se activa ante una “privación singular” impuesta a sujetos determinados. La Constitución no prohíbe las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho patrimonial, ni estas generan por sí solas compensaciones. El Tribunal Constitucional conecta expresamente esta idea con la función social del derecho de propiedad, que opera como criterio de delimitación legal⁶³.

Paralelamente, conforme al artículo 45 CE, allí donde la degradación ambiental afecte a la calidad de vida, la seguridad o la salud, el mandato constitucional se proyecta sobre el ordenamiento administrativo y urbanístico, imponiendo un marco justificativo robusto para límites al uso del suelo, al aprovechamiento de recursos y a determinadas transformaciones territoriales.

En este contexto, la protección del medio ambiente se integra progresivamente en el propio estatuto jurídico de la propiedad, de modo que las facultades dominicales deben ejercerse

⁶³ *Vid.* Apartado 1.4 del Capítulo I, *supra*.

de manera compatible con la preservación de los recursos naturales y la prevención de riesgos ambientales.

2.1.1. El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030

En el ámbito específico del cambio climático, la planificación de la adaptación se ha convertido en una pieza central de la acción pública. La Ley 7/2021 consolida el marco jurídico de la política climática en España e integra el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) como instrumento estratégico destinado a evaluar los riesgos derivados del cambio climático y a promover medidas de adaptación en los sectores y territorios más vulnerables.

El PNACC es un instrumento de planificación nacional para abordar los efectos del cambio climático, en línea con directrices europeas, y sirve de marco para la concesión de subvenciones estatales en esta materia. Este marco queda insertado en el sistema constitucional de distribución de competencias en materia ambiental. Como ha remarcado la jurisprudencia en la STC 13/1992, corresponde al Estado la competencia exclusiva para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente conforme al artículo 149.1.23 CE, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección⁶⁴. Igualmente, la competencia estatal queda reconocida para ejercer la potestad para subvencionar en materia ambiental, en los términos fijados por la doctrina constitucional.

El PNACC 2021-2030⁶⁵ articula un conjunto de políticas públicas orientadas a anticipar los efectos del cambio climático sobre ámbitos como la ordenación del territorio, la gestión del agua, la protección del litoral o la planificación urbana. Desde la perspectiva del derecho de propiedad, este instrumento refuerza la incorporación del riesgo climático en las decisiones de planificación territorial y urbanística, lo que puede traducirse en limitaciones preventivas al uso del suelo o en la redefinición de determinados

⁶⁴ Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 13 de febrero de 2020, EDJ 2020/521829, FJ 2; en relación con la doctrina de la STC 13/1992, de 6 de febrero.

⁶⁵ Según la información institucional publicada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el PNACC constituye el principal instrumento de planificación de la adaptación al cambio climático en España.

aprovechamientos dominicales en zonas especialmente expuestas a fenómenos como las inundaciones, la erosión costera o un aumento del nivel del mar.

De este modo, la política de adaptación climática no se configura únicamente como una estrategia ambiental, sino también como un mecanismo de anticipación jurídica que permite orientar la intervención pública sobre el territorio y justificar determinadas restricciones al derecho de propiedad cuando estas resulten necesarias para prevenir daños ambientales y proteger la seguridad de las personas.

2.2. Hitos jurisprudenciales en la delimitación ambiental del derecho de propiedad

La jurisprudencia constitucional ha construido, de manera incrementada y gradual, un marco doctrinal que permite entender la delimitación ambiental de la propiedad como parte de su estatuto jurídico, y no necesariamente como privación indemnizable.

La STC 37/1987 establece un criterio general para determinar cuándo una intervención pública activa la garantía indemnizatoria del artículo 33.3 CE. El Tribunal distingue entre las delimitaciones legales del contenido del derecho de propiedad, derivadas de su función social, y las privaciones singulares del derecho. Solo estas últimas generan derecho a indemnización. En consecuencia, las limitaciones normativas son constitucionalmente legítimas siempre y cuando no hagan impracticable el derecho ni lo priven de su contenido esencial⁶⁶.

Por su parte, la STC 149/1991⁶⁷ constituye un hito para el litoral. Por un lado, el Tribunal valida la servidumbre de protección como instrumento de protección ambiental del demanio costero y explica su incardinación competencial. Por otro, al examinar las impugnaciones, afirma que determinadas limitaciones legales de facultades dominicales son “ajenas al concepto mismo de expropiación”, reforzando la idea de que el Derecho de

⁶⁶ *Vid.* Apartado 1.1 del Capítulo III, *infra*.

⁶⁷ Tribunal Constitucional, STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 8.º y 9.º, relativa a la Ley de Costas, donde se declara que las restricciones impuestas a los terrenos litorales derivan de la función ambiental de la propiedad y no vulneran su contenido esencial ni generan, por sí mismas, derecho a indemnización.

costas opera muchas veces como delimitación del contenido del dominio por razón de la ubicación física del bien.

Finalmente, la STC 142/2024⁶⁸, relativa al reconocimiento jurídico del Mar Menor, constituye un hito reciente en la evolución de la tutela ambiental en el ordenamiento constitucional español. Dado que esta resolución ha sido analizada con mayor detalle en un apartado anterior, basta señalar aquí que la sentencia refuerza la interpretación del artículo 45 CE como fundamento de técnicas innovadoras de protección ambiental.

2.3. El principio de no regresión o cláusula *standstill*

Un elemento clave en la evolución del Derecho ambiental es el principio de no regresión. Esta cláusula prohíbe, *a priori*, que cualquier innovación normativa o resolución administrativa suponga un retroceso en la tutela del entorno, a menos que concurra un interés general debidamente acreditado y ponderado. Se trata de una salvaguarda que el legislador ha querido cristalizar de forma explícita en el articulado de la Ley 7/2021⁶⁹.

El principio de no regresión se configura como un límite a la actuación de los poderes públicos, especialmente en el ejercicio de sus competencias de planificación territorial y urbanística, con el fin de evitar la supresión o relajación del nivel de protección ambiental previamente alcanzado en determinados espacios naturales. Este principio implica la obligación de no reducir los estándares de protección ambiental establecidos, aunque no supone la petrificación del ordenamiento jurídico⁷⁰. Tal y como advierte Michel Prieur, el principio de no regresión no prohíbe el cambio normativo, pero sí impide que este se traduzca en una degradación injustificada de los niveles de protección ambiental alcanzado⁷¹.

⁶⁸ STC 142/2024, de 6 de noviembre, FJ 5.º y 6.º, en la que el Tribunal Constitucional afirma que el artículo 45 CE ampara fórmulas innovadoras de tutela ambiental, incluso cuando estas inciden intensamente sobre el contenido del derecho de propiedad.

⁶⁹ En especial, el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, art. 2.1.a); *vid.* también Preámbulo de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que incorpora los objetivos y compromisos asumidos en dicho Acuerdo.

⁷⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho administrativo ambiental*.

⁷¹ PRIEUR, Michel, “Le principe de non-régression en droit de l’environnement”, *Revue Juridique de l’Environnement*, 2012.

Desde esta perspectiva, la no regresión opera como una auténtica cláusula standstill, en coherencia con el mandato del artículo 45 CE. No obstante, no toda modificación normativa o urbanística implica necesariamente una regresión ambiental. Para que esta exista, es preciso que se produzca una reducción efectiva y real del nivel de protección. En este punto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha precisado que el principio de no regresión no impide cualquier modificación normativa, sino que exige una justificación suficiente. En particular, ha afirmado que las decisiones que supongan una disminución de la protección ambiental deben estar “debidamente motivadas y justificadas desde la perspectiva del interés general”⁷².

Asimismo, el propio Tribunal Supremo ha señalado que el control de la regresión ambiental exige atender al contenido material de la medida, de modo que lo relevante no es la forma jurídica empleada, sino si se produce una desprotección efectiva del medio ambiente. La regresión se produce cuando existe una “reducción del nivel de protección previamente alcanzado sin una justificación suficiente”⁷³.

En consecuencia, determinar si existe o no regresión ambiental exige un análisis casuístico, atendiendo al contenido real de la medida adoptada. Así entendido, el principio de no regresión actúa como un verdadero parámetro de validez de la actuación pública en materia ambiental, asegurando que cualquier eventual retroceso esté debidamente motivado y responda a razones de interés general suficientemente acreditadas.

3. LIMITACIONES EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA Y DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El Derecho de cosas y, en particular, el Derecho urbanístico⁷⁴ no constituyen ámbitos normativos neutros, sino instrumentos jurídicos estrechamente vinculados al modelo económico, territorial y social de cada momento histórico. En el contexto de la crisis

⁷² Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 30 de septiembre de 2014.

⁷³ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 25 de mayo de 2017.

⁷⁴ Sobre la no neutralidad del Derecho de cosas y su función como instrumento de ordenación socioeconómica del territorio, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. / FERNÁNDEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo, vol. II, 20.^a ed., Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2020, pp. 307-310; vid. también PAREJO ALFONSO, L., *Derecho urbanístico. Instituciones básicas*, 6.^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 45-48.

climática, esta falta de neutralidad se manifiesta de forma especialmente intensa en la progresiva variación de las expectativas individuales de edificación y aprovechamiento del suelo a exigencias superiores de seguridad colectiva, sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo.

La ordenación del territorio se convierte así en un espacio privilegiado de articulación entre el derecho de propiedad y el interés general ambiental, donde el legislador y los poderes públicos asumen una función preventiva orientada no solo a corregir daños ya producidos, sino a evitar escenarios de riesgo cierto y previsible derivados del cambio climático.

3.1. Los riesgos naturales como criterio imperativo de clasificación del suelo rural

La adaptación climática ha consolidado el riesgo natural como un elemento estructural del estatuto jurídico del suelo. El artículo 21.2.a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU)⁷⁵ establece que deben quedar excluidos de la urbanización aquellos terrenos que presenten riesgos naturales o tecnológicos acreditados, tales como inundación, erosión costera, movimientos del terreno o incendios forestales recurrentes.

Desde una perspectiva jurídica, esta previsión opera *ex lege* con independencia de las previsiones del planeamiento urbanístico municipal. La clasificación como suelo rural no responde a una opción discrecional del planificador, sino a una consecuencia obligada de las características físicas y climáticas del terreno, apreciadas conforme a criterios técnicos objetivos⁷⁶.

La doctrina y la jurisprudencia coinciden en que esta técnica normativa no constituye una privación del derecho de propiedad, sino una delimitación interna de su contenido, plenamente amparada por los artículos 33.2 y 45 CE. El propietario no ostenta un derecho

⁷⁵ Artículo 21.2.a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

⁷⁶ En relación con el carácter imperativo de la clasificación como suelo rural de los terrenos con riesgos naturales, vid. art. 10.1.c) TRLSRU, que incorpora la prevención de riesgos naturales como criterio básico de la ordenación territorial

subjetivo a la transformación urbanística del suelo, ni una expectativa jurídicamente protegida a edificar cuando concurren riesgos incompatibles con la seguridad de las personas o la integridad del territorio. La prohibición de urbanizar define la utilidad real y lícita del bien conforme a su naturaleza y a las exigencias de protección ambiental, sin eliminar una facultad preexistente⁷⁷.

Este planteamiento adquiere especial relevancia en contextos de relocalización planificada (“*managed retreat*”), donde la retirada progresiva de usos residenciales en zonas inundables o de alto riesgo climático se configura como una obligación de planificación racional y no como una decisión excepcional. La clasificación del suelo como rural actúa así como un instrumento preventivo⁷⁸ que evita la generación de nuevos derechos edificatorios en áreas estructuralmente inseguras, reduciendo a largo plazo tanto el coste económico de los desastres como la litigiosidad asociada a reclamaciones indemnizatorias.

3.2. El impacto del Reglamento (UE) 2024/1991 sobre la Restauración de la Naturaleza

El Reglamento (UE) 2024/1991 refuerza decididamente la integración del medio ambiente en el contenido del derecho de propiedad. Introduce objetivos jurídicamente vinculantes de restauración, y exige a los Estados miembros adoptar un Plan Nacional de Restauración y establecer indicadores de seguimiento. El objetivo se ha sintetizado institucionalmente como la obligación de restaurar al menos el veinte por ciento de las zonas terrestres y marinas de la Unión de aquí a 2030 y avanzar hacia la restauración de los ecosistemas que lo necesiten antes de 2050⁷⁹.

⁷⁷ Sobre la delimitación legal del contenido del derecho de propiedad y la inexistencia de un derecho subjetivo a urbanizar, *vid.* STC 37/1987, de 26 de marzo; STC 149/1991, de 4 de julio; STC 102/1995, de 26 de junio; y STS de 10 de julio de 2019 (rec. 1749/2017). En doctrina, PAREJO ALFONSO, L., *Derecho Urbanístico*, Marcial Pons.

⁷⁸ En relación con la aplicación del principio de prevención y la exclusión de expectativas urbanísticas indemnizables en zonas de riesgo climático, *vid.* CARRILLO DONAIRE, J. A., “Urbanismo, riesgo y cambio climático”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 361, 2022, pp. 89-112.

⁷⁹ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), “Reglamento de restauración de la naturaleza”, disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/restauracion-de-la-naturaleza/reglamento-restauracion-naturaleza.html> (consulta: 10 de marzo de 2026).

El Reglamento incorpora una cláusula de no deterioro cuando exige a los Estados miembros la adopción de medidas destinadas a evitar el deterioro significativo de los hábitats que se encuentren en buen estado o que hayan sido objeto de restauración. Esta lógica normativa, junto a las obligaciones de restauración ecológica, convierte la conservación del nivel de protección alcanzado en una obligación continuada para los poderes públicos⁸⁰.

En el caso español, la aplicación del Reglamento puede traducirse en la imposición de deberes positivos sobre terrenos privados cuando resulten necesarios para el cumplimiento del plan nacional y de los objetivos por ecosistemas. El cumplimiento se llevaría a cabo con medidas como la reforestación, restauración hidro morfológica o mejora de conectividad ecológica. Esta proyección no equivale automáticamente a la expropiación, sino que puede articularse como cargas inherentes al estatuto jurídico del suelo en atención a su valor ecológico y a la función ambiental de la propiedad, sin perjuicio de que, en supuestos concretos, surjan obligaciones compensatorias o indemnizatorias si se traspasa el umbral del artículo 33.3 CE.

Como consecuencia de la normativa interna, el Reglamento fomenta el uso de instrumentos típicos del Derecho administrativo para asegurar la efectividad de objetivos ambientales: servidumbres legales, limitaciones de uso, condicionantes en autorizaciones y evaluaciones, o acuerdos de gestión. El Reglamento impone resultados y obligaciones estatales, y corresponde al ordenamiento español seleccionar técnicas; no obstante, la experiencia española demuestra que la técnica de la servidumbre legal es estructural en ámbitos de protección ambiental intensa.

En definitiva, la progresiva integración del medio ambiente en el contenido interno del derecho de propiedad encuentra su proyección más intensa en el urbanismo y en la ordenación del territorio. Si la normativa ambiental redefine aquellos usos del bien que son jurídicamente legítimos, es el Derecho urbanístico el que traduce esa redefinición en clasificaciones del suelo, prohibiciones de edificar y servidumbres basadas en riesgo y

⁸⁰ Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, sobre la restauración de la naturaleza, en particular art. 4.

protección ecosistémica, incorporando el análisis de efectos sistémicos (*riesgos en cascada*).

CAPÍTULO III. LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA: MEDIDAS Y GARANTÍAS ACTUALES

El refuerzo de los límites ambientales, en particular, su tendencia al no retroceso obliga a completar el análisis con el reverso garantista: qué salvaguardas constitucionales encauzan la intervención pública sobre el derecho de propiedad, cómo se evalúa su razonabilidad y cuándo nace un deber de compensación. La problemática es especialmente visible en materias de fuerte densidad regulatoria y reparto competencial, donde confluyen dominio público estatal, competencias autonómicas y legislación básica ambiental.

1. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y EL TEST DE PROPORCIONALIDAD

El derecho de propiedad está reconocido en la Constitución, pero su contenido se define por la ley y queda condicionado por su función social. Este derecho convive con el deber de los poderes públicos de proteger el medio ambiente. Por ende, al analizar restricciones climáticas o ecológicas no basta con ver la limitación en sí. Se debe comprobar su base legal y competencia, su finalidad legítima y que exista una relación razonable entre los medios y los fines.

1.1. El respeto al contenido esencial frente a la regulación climática

Aunque el derecho de propiedad no se configura en la Constitución española como un derecho fundamental en sentido estricto, ello no significa que carezca de garantías. Muy al contrario, la noción de contenido esencial actúa como un límite material frente a la intensidad de las restricciones que pueden imponerse sobre él. Es más, el propio Tribunal afirma que el contenido esencial está integrado por aquellas facultades “necesarias para que el derecho sea reconocible como tal”⁸¹.

⁸¹ STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 10.

Por lo tanto, la Constitución no impide la imposición de límites al dominio, pero sí exige que el derecho conserve un núcleo mínimo que permita su ejercicio efectivo. Como advierte Eduardo García de Enterría, la propiedad en el Estado social deja de ser un poder absoluto para convertirse en una posición jurídica “configurada por la ley en función del interés general”⁸².

Esta cuestión adquiere especial relevancia en el ámbito de la regulación ambiental. La protección del medio ambiente, reconocida en el artículo 45 CE como principio rector, puede justificar restricciones intensas al uso del suelo o al ejercicio de facultades dominicales. Sin embargo, tales limitaciones deben respetar el contenido esencial del derecho, evitando que este se convierta en una posición puramente nominal o carente de utilidad práctica. En palabras del Tribunal Constitucional, una regulación vulnera este límite cuando hace el derecho “impracticable, lo dificulta más allá de lo razonable o lo despoja de la necesaria protección”⁸³.

Desde esta perspectiva, la propiedad debe entenderse como una institución de carácter estatutario. En un Estado social y ambiental de Derecho, su contenido no es inmutable, sino que puede adaptarse a las exigencias derivadas de la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio o la prevención de riesgos. No obstante, esta potestad de configuración normativa encuentra su límite en la preservación de un núcleo reconocible del derecho, de modo que las restricciones no lo transformen en un derecho vacío o impracticable.

1.1.1. El test de proporcionalidad

A fin de salvaguardar el contenido esencial del dominio frente a la presión regulatoria, la jurisprudencia se apoya sistemáticamente en el triple juicio de proporcionalidad. Este mecanismo de control resulta vital para legitimar o expulsar aquellas limitaciones que,

⁸² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo / FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas.

⁸³ STC 11/1981, FJ 10: “cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable...”.

pretendiendo servir al interés general, puedan suponer un sacrificio desmesurado para el propietario individual.

Este test se articula en tres juicios sucesivos. Al juicio de idoneidad, que exige que la medida sea apta para alcanzar la finalidad perseguida, le sigue el juicio de necesidad, que obliga a comprobar si existen alternativas menos restrictivas igualmente eficaces. Finalmente, el juicio de proporcionalidad en sentido estricto implica ponderar si el sacrificio impuesto al derecho resulta razonable en relación con los beneficios obtenidos para el interés general.

El Tribunal Constitucional ha subrayado que este tipo de control responde a la necesidad de evitar intervenciones desproporcionadas, recordando que “los derechos fundamentales no son ilimitados, pero tampoco pueden quedar sometidos a restricciones desproporcionadas o arbitrarias” (STC 66/1995, FJ 5).

1.1.2. Aplicación del test al derecho de propiedad

La aplicación del test de proporcionalidad resulta especialmente relevante en el contexto de las políticas ambientales y climáticas. Las limitaciones derivadas de la normativa urbanística o ambiental, como la prohibición de edificar, la imposición de servidumbres o la restricción de usos del suelo, deben analizarse a la luz de este criterio para determinar su compatibilidad con el artículo 33 CE.

Bajo este planteamiento, la jurisprudencia constitucional ha admitido restricciones significativas cuando responden a fines legítimos, como la protección del medio ambiente o la prevención de riesgos naturales. Ahora bien, el control de proporcionalidad permite verificar que estas limitaciones no excedan lo razonable. Cuando una medida hace “inviabile o impracticable” el ejercicio del derecho, puede dejar de ser una mera delimitación para convertirse en una privación indemnizable (STC 37/1987, FJ 2).

De este modo, el test de proporcionalidad actúa como un mecanismo de equilibrio entre la protección del medio ambiente y el respeto al derecho de propiedad, evitando tanto la desnaturalización del dominio como su configuración como un derecho absoluto.

*1.1.3. La distribución de cargas urbanísticas y el principio de equidistribución:
la STC 61/1997*

Una de las resoluciones más relevantes del Tribunal Constitucional en materia de delimitación del contenido del derecho de propiedad sobre el suelo es la STC 61/1997, de 20 de marzo, que analiza el régimen jurídico del aprovechamiento urbanístico y el sistema de distribución de cargas y beneficios derivados del planeamiento urbanístico⁸⁴.

El Tribunal Constitucional parte de una idea fundamental: la propiedad del suelo no incluye un derecho ilimitado a edificar. Por el contrario, su contenido viene determinado por el estatuto jurídico del suelo fijado por la legislación urbanística. En este sentido, afirma que el derecho de propiedad “queda definido por el conjunto de derechos y deberes establecidos por la legislación urbanística” (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 5).

En este marco, cobra especial relevancia el principio de equidistribución, conforme al cual los propietarios deben participar proporcionalmente tanto en los beneficios como en las cargas derivadas del proceso urbanizador. Así, las cesiones obligatorias, los deberes de urbanización o las limitaciones al aprovechamiento no constituyen, en principio, una expropiación, sino obligaciones inherentes a la función social de la propiedad.

La citada STC 61/1997 analiza el régimen del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación, regulado en la legislación del suelo. Señala que las cesiones obligatorias de suelo, los deberes de urbanización o las limitaciones al aprovechamiento no constituyen, en principio, una expropiación indemnizable. Se trata, más bien, de obligaciones inherentes al estatuto jurídico de la propiedad urbana derivadas de su función social. Por tanto, solamente la intervención administrativa que exceda la mera delimitación del dominio e imponga cargas públicas a los propietarios debe garantizar el reconocimiento de una compensación económica proporcional.

No obstante, el Tribunal advierte que cuando la intervención pública impone un sacrificio singular y desproporcionado, puede surgir el derecho a una compensación. Será necesaria,

⁸⁴ STC 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, sobre el régimen jurídico de la propiedad del suelo y el principio de equidistribución de cargas y beneficios urbanísticos, FFJJ 5–8.

según señala el Constituyente, indemnización cuando se produzca una “privación singular de facultades dominicales que exceda de la delimitación general del derecho” (STC 61/1997, FJ 7).

Por consiguiente, la imposición de cargas urbanísticas debe respetar el equilibrio entre beneficios y sacrificios impuesto por el principio de equidistribución. Cuando una intervención pública impone a determinados propietarios una carga singular o desproporcionada que exceda de la delimitación general del dominio, podría surgir la necesidad de articular mecanismos de compensación económica para evitar un sacrificio individual injustificado. De lo contrario, podría producirse un sacrificio singular incompatible con las garantías constitucionales del derecho de propiedad.

1.2. La distinción entre delimitación del contenido y expropiación material indemnizable

La garantía indemnizatoria del artículo 33.3 CE, como ya se ha analizado, se activa cuando existe una privación singular de bienes o derechos por causa de utilidad pública o interés social; en cambio, las normas que delimitan con carácter general el contenido de la propiedad se sitúan, en principio, fuera del concepto constitucional de expropiación. Esta distinción fue afirmada con claridad por la STC 227/1988, estudiada anteriormente, y reaparece, con matices, en la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a técnicas demaniales, servidumbres legales y otras limitaciones generales al ejercicio del dominio.

1.2.1. Delimitación del contenido de la propiedad: limitaciones no indemnizables

La delimitación del contenido del derecho de propiedad hace referencia a aquellas limitaciones o regulaciones generales que el legislador puede establecer atendiendo a la naturaleza de los bienes y a la función social de la propiedad, conforme al artículo 33.2 CE. En relación con bienes vinculados al dominio público o con espacios de especial valor ambiental, el legislador puede imponer limitaciones destinadas a preservar

recursos naturales o a garantizar la integridad del territorio, sin que ello implique necesariamente una privación del derecho dominical.

Así, la inclusión de determinados terrenos en el dominio público marítimo-terrestre o la imposición de servidumbres legales para la protección del litoral constituyen técnicas normativas orientadas a la tutela de bienes colectivos que delimitan el contenido de la propiedad sin que ello suponga necesariamente una expropiación indemnizable. Estas restricciones se consideran inherentes al régimen jurídico del bien protegido y responden a la función social del derecho de propiedad en un contexto de protección ambiental.

1.2.2. Expropiación material indemnizable: privación singular de derechos dominicales

La expropiación material indemnizable se produce cuando la intervención pública comporta una privación efectiva, concreta y singular de derechos dominicales que excede de una mera regulación general. En estos casos, el artículo 33.3 CE exige que la privación esté justificada por causa de utilidad pública o interés social y vaya acompañada de la correspondiente indemnización.

En materia litoral, la STC 149/1991 avala un régimen particularmente intenso de limitaciones y explica que ciertas restricciones son ajenas al concepto de expropiación cuando operan como delimitación inherente por razón del bien protegido y su contexto físico-jurídico. No obstante, el Tribunal también admite que pueden existir supuestos en los que el ordenamiento deba articular mecanismos de compensación, ya sea mediante indemnización directa o a través de técnicas concesionales, cuando las cargas impuestas al propietario superan el ámbito de la delimitación general y se convierten en un sacrificio singular.

Finalmente, la doctrina constitucional reciente insiste en la apertura del artículo 45 CE a técnicas diversas de tutela ambiental, lo que significa que el debate garantista no se centra tanto en si cabe proteger el medio ambiente, sino en cómo se protege: con qué calidad normativa, con qué motivación y con qué tratamiento indemnizatorio cuando la carga deja de ser una delimitación general para convertirse en un sacrificio singular.

CAPITULO IV. CONCLUSIONES FINALES

Resulta imperativo subrayar, *ab initio*, que el derecho de propiedad privada en nuestra arquitectura constitucional dista de ser una facultad absoluta, revelándose más bien como una posición jurídica de configuración legal. Bajo este prisma, el dominio se halla condicionado inexorablemente por su función social y por los mandatos de protección ecológica. Tal aserto encuentra su anclaje en una lectura integrada de los artículos 33 y 45 CE, cuya interconexión eleva la tutela ambiental a la categoría de elemento estructural y central de todo el ordenamiento jurídico.

En este contexto, la doctrina del TC ha sido clara: las limitaciones al derecho de propiedad son legítimas siempre que respeten su contenido esencial. Es decir, el propietario debe seguir conservando una utilidad real sobre el bien. Sin embargo, cuando la intervención pública priva de forma singular de las facultades básicas de uso y disfrute, ya no estamos ante una simple delimitación, sino ante una auténtica privación que exige indemnización.

Ahora bien, el cambio climático introduce una dificultad añadida. Las limitaciones ya no son puntuales o excepcionales, sino estructurales y cada vez más frecuentes. Esto genera una tensión constante entre delimitación y expropiación, lo que aumenta la incertidumbre jurídica y complica la previsión del contenido real del derecho de propiedad.

A lo largo de este trabajo se ha puesto de manifiesto que nos encontramos ante un momento de transformación. El derecho de propiedad ya no puede entenderse únicamente como un conjunto de facultades individuales, sino como una posición jurídica inseparable de cargas públicas y, cada vez más, de deberes vinculados a la protección ambiental y a la adaptación climática.

Esta evolución ha sido gradual. Históricamente, el derecho de propiedad ha pasado de un modelo liberal, centrado en la autonomía del titular, a otro en el que su ejercicio se integra en un marco de intereses colectivos. La CE consolida esta transición mediante un modelo

equilibrado: reconoce la propiedad, pero la somete a su función social y garantiza la indemnización en caso de privación.

En este equilibrio, el medio ambiente ha dejado de ser un límite externo para convertirse en un criterio interno que define el propio contenido del derecho. Esto resulta especialmente evidente cuando los daños ambientales afectan a la salud, la seguridad o la habitabilidad, situando la protección del entorno en el centro del análisis jurídico.

Aunque la propiedad no es un derecho fundamental *stricto sensu* dentro de nuestra Constitución, su contenido esencial goza de una protección reforzada frente al legislador. Se configura hoy como un derecho estatutario, cuyo contenido depende en gran medida de la ordenación territorial, urbanística y ambiental. Por ese motivo, se han expuesto determinados entramados normativos de especial relevancia, tanto para el presente, como para futuras generaciones. De forma que el propietario no dispone de un poder absoluto dominical, sino de un derecho condicionado que se enfrenta a un entorno cambiante.

El cambio climático intensifica esta tendencia. Las políticas de adaptación, la planificación territorial basada en riesgos y los objetivos europeos e internacionales de neutralidad climática introducen una dimensión estructural en la regulación de la propiedad. Ya no se trata de medidas coyunturales, sino de un cambio permanente que afecta directamente a las decisiones de uso, inversión y aprovechamiento del suelo. En el plano de adaptación, la Ley 7/2021 ordena integrar riesgos climáticos y medidas de resiliencia en la planificación territorial y urbanística, la edificación y las infraestructuras. A su vez, impone una lógica cartográfica para orientar el despliegue renovable hacia emplazamientos de menor impacto. En paralelo, el marco europeo fija objetivos permanentes de neutralidad climática y refuerzo de la adaptación, consolidando que la acción climática ya no es coyuntural sino estructural, con efectos inevitables sobre el estatuto de la propiedad y sobre decisiones de inversión y uso del suelo.

Como consecuencia, surgen varios problemas relevantes. Por un lado, aumenta la incertidumbre jurídica, debido a la constante evolución normativa y a la incorporación de nuevos instrumentos como cartografías de riesgo o evaluaciones ambientales. Por otro, se

intensifican los conflictos de uso del suelo, donde deben conciliarse intereses diversos como la protección ambiental, el desarrollo urbano o la implantación de energías renovables.

A ello se suma la dificultad de diferenciar entre delimitación y expropiación, especialmente cuando las restricciones afectan de manera intensa o desigual a determinados propietarios. En estos casos, resulta esencial garantizar que no se impongan cargas excesivas sin compensación. Asimismo, el cambio climático plantea nuevos retos en materia de responsabilidad y aseguramiento, ya que introduce riesgos más frecuentes, extensos y difíciles de cubrir mediante los mecanismos tradicionales.

De lo expuesto en este TFG se concluye que aceptar el cambio climático como condición permanente exige desplazar el foco desde la reacción indemnizatoria *ex post* hacia la previsibilidad *ex ante*, la gestión adaptativa y la equidad, sin desbordar el contenido esencial del derecho. Para ello, es prioritario clarificar legislativamente un “estatuto climático” del suelo y de determinadas categorías de bienes expuestos (zonas inundables, litoral, áreas de alto valor ecosistémico), apoyado en cartografía oficial y revisable. Por otro lado, es crucial fortalecer procedimientos de decisión pública para reducir la arbitrariedad y la litigiosidad, teniendo como ejemplo el modelo organizativo de Países Bajos e incluyendo la evaluación ambiental y participación efectiva.

En clave garantista, la mejora de la compensación no debe traducirse en una “indemnización automática” que vuelva económicamente inviable la transición. La solución pasa por reglas claras y escalonadas. Cuando la carga se integra en un estatuto general y proporcional, procede reforzar transparencia y compensación indirecta, con transferencias de aprovechamiento, alternativas de uso, ayudas a adaptación. En cambio, si existe privación singular del núcleo de uso y disfrute o cargas excepcionales, se deberá activar una vía indemnizatoria rápida y homogénea, con test de proporcionalidad y motivación reforzada, evitando que la transición climática opere como factor de exclusión patrimonial.

Del mismo modo, es fundamental reforzar los procedimientos de decisión pública, garantizando mayor transparencia, participación y coherencia, lo que contribuiría a reducir la litigiosidad y aumentar la seguridad jurídica.

Por último, en el plano garantista, no se trata de generalizar la indemnización, puesto que haría inviable económicamente la transición climática, sino de establecer criterios claros. Cuando las limitaciones formen parte de un régimen general y proporcionado, deberán acompañarse de mecanismos de apoyo o compensación indirecta. En cambio, cuando se produzca una privación singular del núcleo del derecho, será necesario reconocer una indemnización adecuada.

En definitiva, el gran reto consiste en encontrar un equilibrio entre la protección del medio ambiente y la garantía del derecho de propiedad, evitando tanto su desnaturalización como su concepción como un derecho absoluto. Solo así será posible construir un modelo jurídico capaz de afrontar de manera justa y eficaz los desafíos del cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE C 303, de 14 de diciembre de 2007).

Código Civil, aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1889 (Gaceta de Madrid, núm. 206, de 25 de julio de 1889).

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

Constitución del Reino de los Países Bajos, art. 94.

Constitución de los Estados Unidos de América, Quinta Enmienda.

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), de 4 de noviembre de 1950.

Convenio de Aarhus, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998.

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo), Estocolmo, 1972.

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021).

Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia ambiental (BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006).

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988).

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa (DOUE L 231, de 30 de junio de 2021, pp. 1–20).

Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza (DOUE L 2024/1991, de 29 de julio de 2024).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada), DOUE C 326, de 26 de octubre de 2012.

2. JURISPRUDENCIA

2.1. Tribunal Constitucional

Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril (BOE núm. 99, de 25 de abril de 1981).

Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo (BOE núm. 89, de 14 de abril de 1987).

Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre (BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1988).

Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio (BOE núm. 181, de 30 de julio de 1991).

Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio (BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995).

Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997).

Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2024, de 20 de noviembre (BOE núm. 297, de 10 de diciembre de 2024).

2.2. Tribunal Supremo

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 30 de septiembre de 2014 (RJ 2014/4950).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 25 de mayo de 2017 (RJ 2017/2475).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 10 de julio de 2019 (RJ 2019/3354).

2.3. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TEDH, Sporrang y Lönnroth c. Suecia, sentencia de 23 de septiembre de 1982, nº 7151/75 y 7152/75.

TEDH, López Ostra c. España, sentencia de 9 de diciembre de 1994, nº 16798/90.

TEDH, Hamer c. Bélgica, sentencia de 27 de noviembre de 2007, nº 21861/03.

TEDH (Gran Sala), sentencia de 18 de octubre de 2006, nº 73053/01.

TEDH (Gran Sala), Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros c. Suiza, sentencia de 9 de abril de 2024, nº 53600/20.

2.4. Jurisprudencia internacional y comparada

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-32/25, de 30 de mayo de 2025.

Pennsylvania Coal Co. v. Mahon, 260 U.S. 393 (1922).

Penn Central Transportation Co. v. New York City, 438 U.S. 104 (1978).

Lucas v. South Carolina Coastal Council, 505 U.S. 1003 (1992).

Urgenda Foundation v. State of the Netherlands, Supreme Court, 20 December 2019.

Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc, District Court of The Hague, 26 May 2021.

3. OBRAS DOCTRINALES

BOSELMANN, K., *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, Ashgate, Farnham, 2008.

CARRILLO DONAIRE, J. A., “Urbanismo, riesgo y cambio climático”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 361, 2022, pp. 89-112.

CRAIG, P. / DE BÚRCA, G., *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 6.^a ed., Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 392-395.

DELGADO PIQUERAS, F., *Derecho de Aguas y Medio Ambiente*, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 161 y ss.

DÍEZ-PICAZO, L., *Sistema de Derecho Civil*, vol. III, 6.^a ed., Civitas, Madrid, 2018.

D’ORS, Á., *Derecho privado romano*, 10.^a ed., EUNSA, Pamplona, 2004.

DUGUIT, L., *Las transformaciones del derecho público y privado*, Comares, Granada, 2007.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1985.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. / FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, 20.^a ed., Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2020.

GÓMEZ RODRÍGUEZ, J. M., *Hacia una democracia ambiental administrativa para el siglo XXI*, tesis doctoral, 2015.

IGLESIAS, J., *Derecho romano. Historia e instituciones*, Ariel, Barcelona, 2007.

LOCKE, J., *Second Treatise of Government*, Londres, 1690.

MARTÍNEZ-ESPÍN, P. / NAVARRO-AZORÍN, J. M. et al., *Impacto económico de la degradación ambiental del Mar Menor en el valor del mercado inmobiliario*, Universidad de Murcia / Universidad Politécnica de Cartagena, 2022.

O'CALLAGHAN MUÑOZ, X., *Derecho civil. Derechos reales*, 8.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 93-97.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Derecho ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

PAREJO ALFONSO, L., *Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

PAREJO ALFONSO, L., *Derecho urbanístico. Instituciones básicas*, 6.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

PÉREZ LUÑO, A. E., *Los derechos fundamentales*, 10.ª ed., Tecnos, Madrid, 2011.

PRIEUR, M., “La Convention d’Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale”, *Revue Juridique de l’Environnement*, nº especial, 1999, pp. 9-29.

PRIEUR, M., “Le principe de non-régression en droit de l’environnement”, *Revue Juridique de l’Environnement*, 2012.

RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. / RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *Información, Participación y Justicia en materia de Medio Ambiente*, Aranzadi, Navarra, 2007, p. 151.

REVESZ, R. L., “Environmental Regulation, Cost-Benefit Analysis, and the Discounting of Human Lives”, *Columbia Law Review*, vol. 97, 1997, pp. 941-1017.

SAX, J. L., “Takings and the Police Power”, *Yale Law Journal*, vol. 74, 1964, pp. 36-76.

SIDERS, A. R. / HINO, M. / MACH, K. J., “Managed Retreat and Coastal Climate Adaptation”, *Nature Climate Change*, vol. 9, 2019, pp. 364-370.

VAN BUUREN, A. / DRIESSEN, P. / TEISMAN, G., “The Governance of Climate Adaptation: The Dutch Delta Programme”, *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 57, 2014, pp. 1653-1670.

4. DOCUMENTOS INSTITUCIONALES Y RECURSOS DE INTERNET

Banco de España, “¿Qué impacto económico tienen el cambio climático y la degradación medioambiental? El caso del Mar Menor”, disponible en: <https://www.bde.es> (última consulta: 9 de marzo de 2026).

Comisión Europea, *El Pacto Verde Europeo*, COM (2019) 640 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu> (última consulta: marzo de 2026).

Congreso de los Diputados, “Sinopsis del artículo 45 CE”, disponible en: <https://app.congreso.es> (última consulta: 24 de enero de 2026).

Gobierno de los Países Bajos, “Room for the River Programme”, disponible en: <https://www.government.nl> (última consulta: marzo de 2026).

Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid (ICAM), “La función social del derecho de propiedad privada”, disponible en: <https://web.icam.es> (última consulta: 24 de enero de 2026).

IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, 2022.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC)”, disponible en: <https://www.miteco.gob.es> (última consulta: marzo de 2026).

Tolosa Tribiño, C., “La protección constitucional del medio ambiente en España”, disponible en: <https://cuatrilateral.tribunalconstitucional.es> (última consulta: 24 de enero de 2026).