



FACULTAD DE DERECHO

# **EL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN EN MATERIA AMBIENTAL**

Configuración, límites y vocación de generalidad

Autor: Francisco de Asís Sanz Santillán

5º E-5 (Derecho y Relaciones Internacionales)

Tutor: Federico de Montalvo Jääskeläinen

Área de Derecho Constitucional

Madrid

Marzo 2025

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN AL TRABAJO DE FIN DE GRADO</b> .....	3
<b>CAPÍTULO I. FUNDAMENTO Y CONFIGURACIÓN DOCTRINAL DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN EN MATERIA AMBIENTAL</b> .....	5
1. FUNDAMENTO TEÓRICO: IRREVERSIBILIDAD LIMITADA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.....	5
2. LOS ORÍGENES DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL .....	8
3. CONFIGURACIÓN DOCTRINAL DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN Y CONSOLIDACIÓN EN DERECHO FRANCÉS .....	11
3.1. Hachez y el <i>standstill</i> en la protección del medio ambiente .....	11
3.2. El principio de no regresión configurado por Prieur.....	13
3.3. Consolidación del principio de no regresión ambiental en derecho francés .....	15
<b>CAPÍTULO II. TRASLACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN EN MATERIA AMBIENTAL AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL</b> .....	17
1. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA .....	17
1.1. En materia urbanística .....	17
1.2. Otras manifestaciones .....	18
1.3. Reconocimiento explícito .....	21
2. EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL.....	23
2.1. Jurisprudencia del Tribunal Supremo .....	24
2.2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	30
<b>CAPÍTULO III. CARÁCTER INNOVADOR, PROBLEMÁTICAS Y VOCACIÓN DE GENERALIDAD DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL</b> .....	33
1. EL CARÁCTER INNOVADOR DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL. EN PARTICULAR, SU RELACION CON EL PRINCIPIO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS .....	33
1.1. El núcleo esencial de los derechos sociales .....	34
1.2. Conexión con derechos fundamentales.....	34
1.3. El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.....	35
2. PROBLEMÁTICAS DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL .....	39
2.1. Críticas a la irreversibilidad de los derechos sociales .....	39
2.2. Limitaciones de la traslación del principio de no regresión ambiental a otros derechos sociales.....	44
3. VOCACIÓN DE GENERALIDAD DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL .....	47
<b>CONCLUSIONES</b> .....	51
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	53
<b>LEGISLACIÓN</b> .....	56
<b>JURISPRUDENCIA</b> .....	58

## **RESUMEN**

El principio de no regresión ambiental impide la reversión de la protección ambiental salvo por razones legítimas y basadas en los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Fundamentado en la noción de progresión constante de los derechos fundamentales, un profundo desarrollo político y doctrinal ha llevado a su consolidación legislativa y jurisprudencial como un verdadero freno a la regresión ambiental. En España, su reconocimiento comenzó en el ámbito urbanístico y se estableció explícitamente en la Ley 7/2021, exigiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo una justificación cada vez más rigurosa para cualquier retroceso normativo, especialmente en la recalificación de zonas verdes y espacios naturales. No obstante, el Tribunal Constitucional aún no lo ha integrado en su canon de constitucionalidad. Su desarrollo supone una verdadera innovación respecto a la irreversibilidad limitada de los derechos sociales, reforzando la estabilidad de los estándares ambientales. Sin embargo, la extensión de este principio a otros derechos sociales enfrenta una serie de críticas relativas a los límites a la discrecionalidad de los poderes públicos, la sostenibilidad financiera y la judicialización de la competencia presupuestaria.

## **ABSTRACT**

The principle of environmental non-regression prevents the reversion of environmental protection except for legitimate reasons based on the criteria of reasonableness and proportionality. Rooted on the constant progression of fundamental rights, a profound political and doctrinal development of the principle has led to its legislative and jurisprudential consolidation as a real brake on environmental regression. In Spain, its recognition began in the urban planning field and was explicitly established in Law 7/2021, with the case law of the Supreme Court demanding an increasingly rigorous justification for any regulatory retrogression, especially in the requalification of green areas and natural spaces. However, the Constitutional Court has not yet integrated it into its canon of constitutionality. Its development represents a real innovation with respect to the limited irreversibility of social rights, reinforcing the stability of environmental standards. However, the extension of this principle to other social rights faces a series of criticisms regarding the limits to the discretion of public authorities, financial sustainability and the judicialization of budgetary competences.

## INTRODUCCIÓN AL TRABAJO DE FIN DE GRADO

El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado es el estudio en profundidad del principio de no regresión en materia ambiental en el marco del debate sobre la irreversibilidad limitada de los derechos sociales, económicos y culturales.

La irreversibilidad de los derechos sociales es un enfoque jurídico que implica la imposibilidad de retrotraer, disminuir o eliminar el nivel de protección de estos derechos y sus prestaciones, evitando regresiones que limiten las conquistas alcanzadas por la sociedad. Por su parte, el principio de no regresión en materia medioambiental busca garantizar que los avances alcanzados en la protección del medio ambiente no sean revertidos o debilitados.

El estudio de este principio es especialmente relevante en un contexto de creciente crisis climática, donde los vaivenes políticos amenazan los avances normativos y el compromiso climático se ha visto reforzado tras la histórica sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *KlimaSeniorinnen c. Suiza* (abril de 2024), en la que se reconoció la violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos por parte de Suiza al no adoptar suficientes medidas para paliar los efectos del cambio climático. Es más, la posibilidad de profundizar la irreversibilidad de otros derechos sociales, como el de la salud, la cultura o la vivienda, cobra un renovado interés en situaciones de crisis económica y social como la actual, en las que se producen constantes recortes de estas prestaciones públicas.

Se analizará su configuración y su fundamentación teórica en la tesis de la irreversibilidad de los derechos sociales como cláusula central a los Estados sociales y de la concepción de los derechos sociales como “conquistas” que no son posible revertir. A lo largo de este Trabajo se estudiará el desarrollo doctrinal, legal y jurisprudencial del principio de no regresión en materia ambiental, desde su origen en la doctrina belga y francesa y los tratados internacionales a su consolidación como principio en muchos ordenamientos jurídicos.

Con posterioridad, se expondrá y analizará críticamente la traslación del principio de no regresión en materia ambiental en el ordenamiento jurídico español, considerando su evolución legal, jurisprudencial y doctrinal hasta su consagración en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, así como su desarrollo posterior.

Especialmente relevante en este análisis será la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la del Tribunal Constitucional.

El Capítulo III abordará, por un lado, la intersección del principio de no regresión ambiental con los mecanismos de protección de la irreversibilidad limitada de los derechos sociales. En particular, se analizará su innovación respecto al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Por otro lado, se examinarán las limitaciones y problemáticas que plantea la irreversibilidad de los derechos sociales en lo relativo a la sostenibilidad financiera, separación de poderes y principios democráticos. Finalmente, se reflexionará sobre si el principio de no regresión cuenta con vocación de generalidad, es decir, si es posible extrapolar su aplicación a la normativa protectora de otros derechos sociales (como el derecho a la vivienda, el derecho a la salud o el derecho a la cultura).

En consecuencia, los objetivos de investigación de este trabajo se centran, por un lado, en el estudio del principio de no regresión ambiental, su configuración doctrinal, su aplicación en el ordenamiento jurídico español y sus límites. Por otro lado, en el análisis global de la irreversibilidad limitada de los derechos sociales y las problemáticas que ello plantea. Se pretende aportar por tanto un análisis sobre el carácter innovador del principio de no regresión ambiental y su posible vocación de generalidad en relación con otros derechos sociales.

En cuanto a la metodología, se han utilizado fuentes académicas para la configuración teórica del principio de no regresión y de la irreversibilidad limitada de los derechos sociales. Para analizar su consolidación y aplicación en el ordenamiento jurídico, se ha recurrido a legislación y jurisprudencia relevante, incluyendo sentencias muy recientes. Es importante señalar que la literatura sobre el principio de no regresión ambiental es aún escasa debido a su novedad y más aún sobre su interrelación y posible extrapolación a otros derechos.

## **CAPÍTULO I. FUNDAMENTO Y CONFIGURACIÓN DOCTRINAL DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN EN MATERIA AMBIENTAL**

### **1. FUNDAMENTO TEÓRICO: IRREVERSIBILIDAD LIMITADA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

Antes de analizar en profundidad la configuración del principio de no regresión ambiental cabe hacer referencia en este apartado a algunos conceptos clave que suponen el fundamento y marco teórico del mismo y de este Trabajo.

#### **1.1. Los derechos sociales, económicos y culturales. El derecho al Medio Ambiente**

Los derechos sociales, económicos y culturales forman parte de la denominada segunda generación de derechos humanos, que se desarrollaron de forma paralela a la evolución de los estados de bienestar. Los derechos sociales se caracterizan por su función prestacional y requieren una intervención activa del Estado para su garantía y efectividad. Estos derechos establecen mínimos de protección para garantizar condiciones dignas de vida y responden al principio de igualdad material. Por otro lado, el derecho al medio ambiente forma parte de la llamada tercera generación de derechos humanos, también conocidos como derechos de solidaridad o derechos colectivos, que surgen en la segunda mitad del siglo XX en respuesta a los problemas derivados de la globalización. Estos derechos están orientados hacia colectivos, grupos sociales y la humanidad en su conjunto y requieren la cooperación internacional para su garantía. No obstante la utilidad académica de esta clasificación, “en la práctica cada vez es más frecuente la dificultad para delimitar tajantemente la esfera y protección”<sup>1</sup> de las tres generaciones de derechos y dependerá del “régimen de cada derecho concreto”<sup>2</sup>.

Si bien la naturaleza de estos derechos y su efectividad jurídica ha sido ampliamente discutidos – discusión que no es objeto de este Trabajo, cabe apuntar aquí que los derechos sociales son “auténticos derechos subjetivos, que generan obligaciones de medios, no de resultados, y que no se distinguen tanto de otros derechos civiles y políticos

---

<sup>1</sup> Amaya Arias, A., *El principio de no regresión en el derecho ambiental*, Iustel, Madrid, 2016, cit. p. 141.

<sup>2</sup> Díez-Picazo, L., *Sistema de Derechos Fundamentales*, Aranzadi, 2005, cit. p. 38.

contenidos en la Constitución, los cuales en ocasiones exigen una comporta miento público intervencionista en su garantía y fuertes gastos presupuestarios”<sup>3</sup>.

En el ordenamiento jurídico español, el Capítulo III del Título I de la Constitución (De los derechos y deberes fundamentales) establece los principios rectores de la política social económica. Entre otros preceptos de diversa naturaleza (fundamentalmente, mandatos al poder público), este Capítulo reconoce derechos sociales, económicos y culturales como el derecho a la protección de la salud (art. 43 CE), el derecho a la cultura (art. 44 CE), el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) así como el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE).

En virtud del artículo 53.3 CE, estos principios rectores “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”. En este sentido, el artículo 53.3 CE “configura un ámbito de excepcionalidad en la aplicación directa de la Constitución en su conjunto como norma jurídica”<sup>4</sup>. No obstante, esto no significa que “tengan un carácter meramente programático”, tienen fuerza normativa, son “objetivos que deben perseguir los poderes públicos”, “directrices para el legislador” y pueden operar como canon de constitucionalidad de las leyes<sup>5</sup>. Por último, cabe apuntar, en atención a la doctrina del Tribunal Constitucional, que estos principios, “son de naturaleza diversa, informan la legislación, la actuación de la Administración pública así como la jurisdiccional, no generan derechos exigibles ni por tanto disponen de las notas de aplicabilidad y justiciabilidad inmediata, aunque tampoco son normas sin contenido”<sup>6</sup>.

## **1.2. La irreversibilidad limitada de los derechos sociales**

Podemos definir la reversibilidad como “la vuelta en contenido de derechos a una situación anterior, en el sentido de menos favorable para titular del derecho en cuanto al contenido de aquel (que puede llegar a desaparecer)”<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Ponce Solé, J., *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, INAP, 2013, cit. p. 36.

<sup>4</sup> De Montalvo Jääskeläinen, F., & Méndez López, L., Los derechos económico-sociales en Álvarez-Vélez (coord.), *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 505-519, cit. p. 518.

<sup>5</sup> Díez-Picazo, 2005, cit. p. 62.

<sup>6</sup> Rodríguez-Arana, J., *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*, INAP, 2015, cit. p. 261.

<sup>7</sup> Ponce Solé, 2013, cit. p. 23.

Courtis diferencia a su vez entre la regresividad normativa o formal, aplicada a normas jurídicas; y la regresividad material, cuando los resultados de la norma o la política pública “hayan empeorado la situación de las personas en relación con un punto de partida elegido como parámetro” y requiere, para su aplicación, “indicadores o referencias empíricas”<sup>8</sup>.

La teoría de la irreversibilidad de los derechos sociales fue inicialmente elaborada por Hesse, definiéndolos como “conquistas sociales” que se “producen ciertamente en un terreno no prefigurado constitucionalmente por entregado a la acción configuradora del Estado en el plano del desarrollo de la norma fundamental y de la ejecución administrativa de la correspondiente legislación”. De esta manera “el desarrollo legislativo, una vez producido, se «constitucionaliza»” y “toda vuelta atrás respecto al estado de cosas producido por tal desarrollo resulta ser, así, «inconstitucional”<sup>9</sup>.

Muy discutida en la doctrina española, la noción de irreversibilidad absoluta de los derechos sociales fue rechazada, llegando incluso a ser matizada por el propio Hesse, como consecuencia de la crítica mayoritaria de la doctrina de su país. No obstante, tampoco se acepta la reversibilidad absoluta e incondicionada de los derechos sociales<sup>10</sup>. En general, la aceptación del principio de no regresión no es pacífica, estando la crítica a su vigencia “estrechamente conectada a la concepción de los derechos sociales como derechos en una permanente minoría de edad”<sup>11</sup>.

Por otro lado, se ha venido refiriendo esta noción de irreversibilidad al núcleo esencial de los derechos sociales, impidiendo que el legislador “pudiera, sin razón o fundamento suficiente, suprimirlo sin más, o al desconocimiento de prestaciones sociales acordadas legislativamente bajo la cobertura de derechos sociales reconocidos en la Constitución sin razón suficiente, o incluso con motivos incursos en arbitrariedad, irrazonabilidad, discriminación o desproporción”<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Courtis, C., *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires: Editores del Puerto-CEDAL-CELS, 2006, cit. p. 3.

<sup>9</sup> Parejo Alfonso, L., El Estado social administrativo, algunas reflexiones sobre la crisis de las prestaciones y los servicios públicos, *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000, pp. 217-250, cit. p. 224.

<sup>10</sup> Ponce Solé, 2013, cit. p. 26.

<sup>11</sup> Añón Roig, M.J., ¿Hay límites a la regresividad de los derechos sociales?, *Derechos y Libertades*, núm. 34, época II, 2016, pp. 57-90, cit. p. 60.

<sup>12</sup> Sala Sánchez, P., La garantía constitucional de los derechos económicos y sociales y su efectividad en situaciones de crisis económica, *Revista Española de Control Externo*, Vol. 16, núm. 46, 2014, pp. 11-122, cit. p. 70.

La irreversibilidad limitada de los derechos sociales se deriva de la cláusula del Estado social, consagrada en la Constitución de 1978, de tal manera que dicha cláusula, inserta en el complejo de valores constitucional, “es seriamente puesta en cuestión en el caso de la regresión de derechos sociales, de modo que la supresión de los derechos y/o el retroceso de su tutela podría suponer una autentica vulneración del contenido del modelo de estado social y democrático de derecho”<sup>13</sup>.

El Tribunal Constitucional no ha admitido la irreversibilidad de los derechos sociales pero, como veremos en detalle en el Capítulo III, algunos pronunciamientos se manifiestan sobre los límites de su regresión.

## 2. LOS ORÍGENES DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL

El principio de no regresión en materia ambiental ha sido objeto de profundos debates doctrinales y jurisprudenciales, llegando a definirse por algunos autores como un “objeto jurídico no identificado”. Con origen en el desarrollo de la protección internacional del medio ambiente, se ha consolidado legislativa, jurisprudencial y doctrinalmente como un verdadero principio jurídico en el derecho comparado, siendo especialmente relevante su implantación en ordenamientos como el de Brasil, Argentina, Bélgica o Francia.

La idea de no regresión medioambiental tiene sus raíces en la esfera político-internacional y nace en un contexto de creciente interés y voluntad por reforzar la protección del clima y de los espacios naturales a nivel global. Así, los diversos compromisos climáticos alcanzados durante la segunda mitad del siglo pasado reiteraban la necesidad de “progresar”, “aumentar” o “reforzar” la normativa protectora medioambiental. Esta voluntad progresiva de tutela tiene su contrapartida, por supuesto, en el rechazo a cualquier medida que pudiera poner en peligro los avances conseguidos hasta ese momento. En este sentido, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) insta a los Estados a “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (Artículo 3) y a tomar todas las medidas encaminadas al “mejoramiento en todos sus aspectos del medio ambiente” (Artículo 12). Asimismo, es relevante la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que establece en su Principio 11 la necesidad de que los Estados

---

<sup>13</sup> Añón Roig, 2016, cit. p. 59.

desarrollen legislaciones ambientales eficaces y progresivas, promoviendo estándares que tiendan a mejorar, no a retroceder, la protección ambiental. Finalmente, a nivel regional, se pronuncia en un sentido similar la Carta Social del Consejo de Europa de 1961, revisada en 1996, y, en el marco de la Unión Europea, el Tratado de Lisboa (2007) fija como objetivo comunitario la consecución de “un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente” (Artículo 2.3).

Con posterioridad, a lo largo del Siglo XXI, fundamentándose en la teoría general de irreversibilidad de los derechos sociales, económicos y culturales, múltiples voces en la esfera político-internacional comienzan a defender el carácter urgente de la implantación de un principio de no regresión que tuviera por objeto la consolidación de la tutela ambiental alcanzada hasta ese momento.

Paralelamente, en la esfera doctrinal, las tesis de Isabelle Hachez sobre el principio *standstill* en materia medioambiental y del Centro Internacional de Derecho Ambiental Comparado (CIDCE) de la Universidad de Limoges, liderado por Michel Prieur, sobre el propio principio de no regresión comenzaron a cobrar gran desarrollo y despertar mayor interés.

Las numerosas discusiones doctrinales y políticas sobre el principio de no regresión ambiental se cristalizaron con motivo de la celebración en Río en 2012 de la Conferencia de Desarrollo Sostenible (Río+20). El CIDCE preparó una hoja explicativa con motivo de los trabajos preparatorios de Río+20 en Brasil y Nueva York, con el objetivo de instar a los Estados a aceptar la proclamación de la no regresión como principio rector en la tutela medioambiental internacional. El Parlamento Europeo, por medio de Resolución 29 de septiembre de 2011, mostró su apoyo a dicho principio, pidiendo “el reconocimiento del principio de no regresión en el contexto de la protección del medio ambiente y de los derechos fundamentales”<sup>14</sup>. Si bien no estuvo exento de críticas e incluso fue rechazado “ante la oposición de EE.UU., Japón y Canadá, y la indecisión de la UE, Suiza y Brasil” en las primeras negociaciones, la estrategia de *advocacy* a favor de

---

<sup>14</sup> Resolución de 29 de septiembre de 2011, del Parlamento de la Unión Europea, sobre la elaboración de una posición común de la UE ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), cit. par. 97.

la implantación del principio tuvo éxito<sup>15</sup>. En efecto, en la Declaración “El Futuro que queremos” de Río+20, quedó establecido que:

“Reconocemos que, desde 1992, en algunos aspectos de la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, los avances han sido insuficientes y se han registrado contratiempos, agravados por las múltiples crisis financieras, económicas, alimentarias y energéticas, que han puesto en peligro la capacidad de todos los países, en particular de los países en desarrollo, para lograr el desarrollo sostenible. A este respecto, es esencial que no demos marcha atrás en nuestro compromiso con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. También reconocemos que uno de los principales problemas actuales de todos los países, especialmente de los países en desarrollo, es el impacto de las múltiples crisis que afectan al mundo hoy en día”<sup>16</sup>.

Paralelamente al desarrollo del principio en esta esfera, la no regresión ambiental ha sido a su vez objeto de interés en el derecho comercial internacional, como consecuencia de la inclusión de cláusulas al respecto en múltiples tratados bilaterales o multilaterales de comercio internacional. Por medio de este tipo de cláusulas, las partes acuerdan no dismantelar regulaciones ambientales (así como otras normas regulatorias relacionadas con la salud, la seguridad o las relaciones laborales) con el fin de promover la inversión extranjera<sup>17</sup>. Estos acuerdos de comercio “tienen en común la norma —el principio básico— de que los países no deben revertir las protecciones ambientales que ya han sido puestas en marcha para atraer inversiones”<sup>18</sup>.

En fin, toda vez expuesto el complejo origen del principio de no regresión ambiental en la esfera político-internacional, dedicaremos el siguiente apartado a estudiar su configuración de acuerdo con las tesis propuestas por Hachez y Prieur.

---

<sup>15</sup> Prieur, M., L'émergence du principe de non régression ou l'illustration du rôle de la doctrine dans la création du droit de l'environnement, *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, núm. 2, 2021, Editoriale Scientifica, pp. 19-29, cit. p. 22.

<sup>16</sup> Declaración “El futuro que queremos”, *Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río de Janeiro, Brasil, 20–22 junio 2012*, 2012, cit. par. 20.

<sup>17</sup> Un ejemplo especialmente relevante de ello es artículo 1114.2 del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) de 1994.

<sup>18</sup> Bryner, N., Never look back: non-regression in environmental law, *Penn Carey Law: Legal Scholarship Repository: University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 43:3, 2022, pp. 555-610, cit. p. 570.

### 3. CONFIGURACIÓN DOCTRINAL DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN Y CONSOLIDACIÓN EN DERECHO FRANCÉS

#### 3.1. Hachez y el *standstill* en la protección del medio ambiente

Isabelle Hachez es profesora de Derecho Público en la UCLovaine – Saint Louis (Bruselas). Su investigación acerca del principio del *standstill* en materia ambiental desde 2008 constituye la raíz doctrinal del principio de no regresión ambiental objeto del estudio de este Trabajo. El *standstill*, también denominado *effet cliquet* o *théorie du non-retour* es un principio de derecho constitucional belga que prohíbe la regresión injustificada de la protección de los derechos sociales, económicos y culturales. Ha sido ampliamente acogido por su Tribunal Constitucional, exponiendo que “el artículo 23 (de la Constitución)<sup>19</sup> contiene una obligación de suspensión que prohíbe al legislador competente reducir significativamente el nivel de protección sin que existan razones de interés general para hacerlo” (Decisión núm. 133/2015, 1 de octubre de 2015, Apartado B.6.2).

En la obra “Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative”<sup>20</sup> (2008), Hachez analiza el *standstill* tratando de resolver su indeterminación jurídica y configurar su carácter y fundamento en materia medioambiental. Para ello, parte de dos ideas principales.

La primera premisa consiste en que el principio de *standstill* es inherente a todos los derechos fundamentales que impongan una obligación positiva a los poderes públicos en pos de su garantía. Se fundamenta en una interpretación a contrario de los derechos prestaciones y su carácter finalista, afirmando que la obligación positiva incluye la obligación de que “el legislador intervenga con vistas a satisfacer los derechos prestacionales, sin poder reducir posteriormente el nivel de protección alcanzado”<sup>21</sup>. Ello se debe a que los derechos sociales no son derechos “teóricos e ilusorios”, sino verdaderos derechos concretos y efectivos cuya virtualidad no se “produce generalmente de una sola vez”, por lo que se impone la prohibición correlativa de reducir el nivel de protección

---

<sup>19</sup> El artículo 23 de la Constitución belga establece que “toda persona tiene derecho a llevar una vida acorde con la dignidad humana”, reconociendo los derechos económicos, sociales y culturales, y, entre ellos, el derecho a un medio ambiente sano.

<sup>20</sup> Hachez, I., *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Bruylant, Bruselas, 2008.

<sup>21</sup> Hachez, I., *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, núm. 2, 2007, pp. 69-83, cit. p. 72.

alcanzado<sup>22</sup>. En esta primera idea principal, por tanto, Hachez vincula la prohibición de no regresión a todos aquellos derechos prestacionales que impongan una actuación positiva por parte de los poderes públicos, incluido el derecho a un medio ambiente sano.

La segunda idea principal de la tesis de Hachez es el carácter relativo de la no regresión ambiental. Su razonamiento parte, de nuevo, de la configuración de los derechos prestaciones: teniendo en cuenta que las obligaciones positivas son relativas, la irreversibilidad de las medidas que las implementan debe asimismo ser relativa. Desde esta perspectiva, el *standstill* no impide reformas legislativas, pero exige que cualquier modificación que reduzca el nivel de protección de un derecho fundamental esté respaldada por razones legítimas y proporcionales. La justificación debe basarse en la demostración, por parte del legislador, de dos extremos: (i) que ha mantenido un nivel de protección adecuado y (ii) que la regresión cumple el principio de proporcionalidad. Hachez reconoce, por tanto, que los cambios en la legislación pueden ser necesarios para responder a nuevas necesidades sociales y económicas y sugiere que el *standstill* medioambiental se asemeja más al concepto de *efecto cliquet* del derecho constitucional francés, que permite ajustes sin dismantelar completamente los avances logrados.

Entre los riesgos del reconocimiento de un *standstill* absoluto, Hachez señala que “el riesgo de parálisis del poder legislativo es muy real: si el legislador sabe que cualquier iniciativa que adopte con vistas a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales será, en principio, irreversible y definitivo, tal vez prefiera no intervenir en absoluto”<sup>23</sup>. Además, resalta que la aplicación efectiva del principio requiere mecanismos de evaluación legislativa y el uso de indicadores sociales que permitan medir objetivamente los progresos o retrocesos en la protección del medio ambiente pues, en ausencia de estas herramientas, corre el riesgo de convertirse en un concepto jurídico abstracto sin impacto real en la toma de decisiones políticas.

Finalmente, Hachez defiende que el *standstill* no es un freno absoluto a la acción legislativa, sino un principio de racionalización del cambio normativo. En efecto, “contribuye a revalorizar el cambio legislativo” actuando como un mecanismo de garantía

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, cit. p. 75.

<sup>23</sup> *Ibid.* cit. p. 78.

frente a regresiones injustificadas y fomentando un equilibrio entre la estabilidad y la adaptabilidad del derecho<sup>24</sup>.

### 3.2. El principio de no regresión configurado por Prieur

Como hemos expuesto anteriormente, Prieur y el equipo de investigación del CIDCE desarrollaron doctrinalmente el principio de no regresión ambiental, “ampliamente inspirado por la tesis de Hachez”<sup>25</sup>, cuya consolidación quedó reflejada en la obra *La non régression en droit de l'environnement*<sup>26</sup>.

Siguiendo un razonamiento similar al expuesto por Hachez, Prieur considera que “la no regresión de los derechos humanos es más que implícita, es ética, práctica y cuasijudicial”<sup>27</sup>. Y es que la posibilidad de que el derecho ambiental sea no regresivo y “obligatoriamente progresivo” se apoya en la “consagración del medio ambiente como nuevo derecho del hombre”<sup>28</sup>. Es más, la irreversibilidad de la protección del medio ambiente cuenta con especial importancia desde un punto de vista finalista y un factor temporal que es no comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Argumento en el que se fundamenta para contrarrestar las críticas a las “cláusulas de eternidad” o de intangibilidad absoluta de los derechos fundamentales en base a que las leyes de una generación no pueden comprometer a generaciones venideras.

En concreto, Prieur defiende que el principio de no regresión ambiental es una falsa creación jurídica del derecho ambiental, pues su nacimiento se deriva de los derechos humanos. La innovación del principio consiste, en realidad, en la expectativa de su efectividad a contribuir a frenar y prevenir los retrocesos en materia de protección ambiental. Así, “no se trata de congelar ni de prohibir ningún desarrollo futuro” sino que, fundándose en el rol social de la doctrina y estrategias de *advocacy*, el objetivo del desarrollo del principio es “la puesta a prueba de su efectividad”<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> *Ibid.* cit. p. 81.

<sup>25</sup> Prieur, 2021, cit. p. 20.

<sup>26</sup> Prieur, M. & Sozzo, G., *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruselas, 2012

<sup>27</sup> Prieur, M., Le principe de non regression “au cœur” du droit de l’homme a l’environnement, *Revista Direito à Sustentabilidade*, Vol.1, núm. 2, 2015, pp. 133-146, cit. p. 135.

<sup>28</sup> Prieur, M., El nuevo principio de «no regresión» en derecho ambiental, Acto de Investidura del Grado de Doctor Honoris Causa, *Prensas Universitarias de Zaragoza*, 2010, cit. p. 61.

<sup>29</sup> Prieur, M., Une vraie fausse création juridique: le principe de non-régression, *Revue Juridique de l'Environnement*, 2016, pp. 319-326, cit. p. 323.

En relación con los límites, Prieur defiende que el principio de no regresión en el derecho ambiental no es absoluto sino relativo, fundamentándose en las excepciones a la regresividad ya existentes en múltiples textos constitucionales y legislativos, como lo son las situaciones de grave crisis. No obstante, estas excepciones deberán interpretarse de manera restrictiva con el fin de evitar retrocesos injustificados en la protección del medio ambiente y solo serán aceptables si no compromete la búsqueda de una protección elevada y la preservación de los acervos ambientales existentes ya que el “retroceso de un derecho no puede descender por debajo de cierto umbral sin desnaturalizar el derecho en cuestión”<sup>30</sup>. Y, en este sentido, la fijación de un “mínimo ecológico esencial” podría ser peligrosa si se utiliza como pretexto para reducir los estándares de protección llegando a afirmar, incluso, que el contenido mínimo del derecho al medio ambiente debería ser la protección máxima en función de las circunstancias locales.

La posibilidad de regresión debe seguir los criterios generales y valorar la proporcionalidad del retroceso, la necesidad de equilibrarlo con otros derechos fundamentales, la existencia de intereses en conflicto o la primacía de razones de orden público y bienestar general, considerando, además, el margen de apreciación nacional de los Estados al respecto. No obstante, Prieur considera que la relación entre el derecho ambiental y otros derechos fundamentales requiere una revisión y actualización constante, a la luz de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que enfatiza que los intereses económicos o incluso ciertos derechos fundamentales, como el derecho de propiedad, no deben prevalecer sobre la protección del medio ambiente<sup>31</sup>.

Asimismo, es importante tener en cuenta que “los progresos continuos del derecho ambiental asociados a los progresos continuos de la ciencia y la tecnología hacen que los umbrales de no regresión estén en continuo cambio debido a las reformas sucesivas del derecho ambiental que integran las nuevas exigencias tecnológicas más protectoras del medio ambiente”<sup>32</sup>.

Finalmente, Prieur considera que el principio de no regresión va de la mano del principio de precaución, complementándose el uno al otro, debido a la interdependencia e inseparabilidad de los principios del derecho ambiental<sup>33</sup>. Juntos, garantizan un enfoque

---

<sup>30</sup> Prieur, 2008, cit. p.117.

<sup>31</sup> En este sentido, *vid.* la Sentencia Hamer c. Bélgica, núm. 21861/03, 27 de noviembre de 2007.

<sup>32</sup> Prieur, 2008, cit. p. 116

<sup>33</sup> Prieur, 2021, cit. p. 27.

dinámico y preventivo que permite enfrentar los desafíos ambientales de manera más efectiva, actuando el principio de precaución como herramienta preventiva frente a posibles daños graves o irreversibles e impulsando la adopción de medidas anticipatorias.

### **3.3. Consolidación del principio de no regresión ambiental en derecho francés**

El principio de no regresión se ha consolidado legislativa, jurisprudencial y doctrinalmente en derecho europeo comparado como un verdadero principio del derecho medioambiental y del derecho al medio ambiente. Es particularmente relevante su implantación en el derecho francés, por lo que le dedicaremos una breve reseña para comprender mejor la configuración de este principio.

El principio de no regresión ambiental se desarrolló inicialmente en el marco de la doctrina constitucional y medioambiental francesa. En el derecho positivo, el principio se consagró expresamente con la promulgación de la Ley de Reconquista de la Biodiversidad, la Naturaleza y los Paisajes (Ley n.º 2016-1087), del 8 de agosto de 2016. Esta norma reconoce el principio de no regresión como uno de los principios inspiradores de la normativa medioambiental francesa y, en particular, del conocimiento, la protección, el desarrollo, la restauración, la recuperación, la gestión, la preservación del medio ambiente y la protección de los servicios que proporciona este entorno. Se define como tal en el Code de l'environnement (artículo 110-1):

“El principio de no regresión, según el cual la protección del medio ambiente, garantizada por las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas al medio ambiente, sólo puede ser objeto de mejora constante, teniendo en cuenta los conocimientos científicos y técnicos del momento”

La jurisprudencia francesa ha jugado un papel clave en la consolidación del principio de no regresión. En este sentido, cabe destacar la decisión núm. 404391 del 8 de diciembre de 2017 del Consejo de Estado, en el que, en una primera aplicación del principio, analizó la validez de una serie de modificaciones en la evaluación ambiental de proyectos. Estas habían sido impugnadas por considerar que reducían la protección al cambiar la evaluación ambiental sistemática por una evaluación “caso por caso”. Concluyó que no vulnera el principio de no regresión ambiental, siempre y cuando los proyectos con impactos significativos continúen siendo evaluados. Sin embargo, anuló la exención total de evaluación ambiental para ciertos proyectos de menor envergadura, considerando que podían tener impactos relevantes, especialmente en áreas sensibles.

En una decisión posterior (decisión núm. 439195, de 9 de julio de 2021), el Consejo de Estado anuló parcialmente un decreto que permitía excepciones a las restricciones de vuelos nocturnos en el aeropuerto de Beauvais-Tillé. En 2002 se prohibieron los aterrizajes y despegues en el período nocturno con el objetivo de mitigar el ruido y proteger el entorno local. En 2019, un decreto permitía a la autoridad competente otorgar autorizaciones para aterrizajes de vuelos concretos durante ese período. El Consejo de Estado anuló la disposición del decreto, al considerar que permitía excepciones a la prohibición sin límite cuantitativo ni necesidad de justificación de razones de interés general, con base al principio de no regresión ambiental.

Es relevante mencionar a su vez la decisión núm. 463186, del 27 de marzo de 2023, por la que el Consejo de Estado validó dos decretos que autorizaban la valoración de sustancias levemente radiactivas. En este caso, se limitó el alcance del principio de no regresión ambiental, aclarando que no es posible invocarlo cuando el legislador ha excluido su aplicación en una materia o ha previsto excepciones dentro de un régimen específico. Se estimó la validez de los decretos, considerando que no constituían una regresión, debido a que la radioactividad de las sustancias era mínima y las garantías previstas eran suficientes para proteger el medio ambiente y la salud pública.

Por otro lado, el Consejo Constitucional ha estimado la conformidad del principio de no regresión ambiental con la Constitución francesa (Decisión núm. 2016-737 DC del 4 de agosto de 2016), derivado de la Carta del Medio Ambiente de 2004. Esto implica que cualquier modificación legislativa o reglamentaria en materia ambiental debe ser para mejorar la protección, salvo en casos justificados de interés general. Además, si bien se reconoce que el principio tiene un valor constitucional, el Consejo también destacó que no es absoluto y puede ser limitado por razones debidamente justificadas.

## **CAPÍTULO II. TRASLACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN EN MATERIA AMBIENTAL AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

El principio de no regresión en materia ambiental ha experimentado una significativa evolución en el ordenamiento jurídico español, incorporándose progresivamente a través de la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, consolidando la protección al medio ambiente consagrada en el artículo 45 de nuestra Constitución. En efecto, la Constitución proclama que “todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo” y que “los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

### **1. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA**

A nivel legislativo, el acogimiento del principio de no regresión medioambiental se desarrolló en un inicio de manera implícita, estableciendo medidas que limitaban la regresión en materias concretas, evolucionando a un reconocimiento explícito y expreso. Este reconocimiento legislativo fue especialmente relevante en el ámbito urbanístico, pero también contó con manifestaciones en otras cuestiones.

#### **1.1. En materia urbanística**

En un primer momento, el reconocimiento implícito de la no regresión ambiental alcanzó un alto grado de desarrollo en materia urbanística, en concreto, en la calificación y recalificación de los espacios verdes. Así, numerosas legislaciones autonómicas de planeamiento urbanístico establecieron una serie de requisitos que limitaban la recalificación y eliminación de estos espacios en las zonas urbanas.

A modo de ejemplo, pueden citarse la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias o la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de País Vasco. Estas normativas incluyeron preceptos para limitar la posibilidad de revertir la calificación de espacios verdes, con la finalidad de impedir, por tanto, una regresión ambiental y de bienestar que esos espacios generan en las zonas urbanas.

Como ha puesto de manifiesto la doctrina, estas limitaciones consistieron en la necesidad de “un informe previo y favorable de un órgano consultivo que, en algunos casos, será vinculante y, en otros, simplemente preceptivo y no vinculante”, de “un aumento de las zonas verdes y espacios libres cuando la modificación del planeamiento conlleve una mayor densidad de población”, y el deber de preservar “la finalidad pública a que se destinan las zonas verdes y espacios libres”. Por último, en algunos casos, además, se impone la necesidad de compensar la modificación de los espacios verdes<sup>34</sup>.

Por otro lado, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, contenía en su artículo 2, el “principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”, que impone a las diversas políticas públicas “relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación o uso del suelo” la obligación de proceder al uso del mismo “conforme al interés general y según el principio del desarrollo sostenible”.

En el mismo sentido, la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), establece principios fundamentales de sostenibilidad y protección ambiental en el desarrollo urbano. Esta norma refuerza la necesidad de garantizar un crecimiento urbano ordenado y respetuoso con el medio ambiente, dificultando la regresión en materia de protección ambiental en los planes urbanísticos.

En regiones como Cataluña, la Ley de Urbanismo ha ido incorporando medidas de protección ambiental más estrictas, impidiendo la recalificación de suelos protegidos para uso urbanístico sin criterios sólidos de sostenibilidad. En Andalucía, la legislación urbanística también ha avanzado en esta dirección, estableciendo límites claros a la expansión urbana en zonas de alto valor ecológico.

## **1.2. Otras manifestaciones**

Si bien con diferente medida pero de la misma manera se empezaron a reconocer de manera implícita obligaciones de no regresión en otros ámbitos del derecho ambiental: la protección de los espacios naturales, la protección de aguas y la normativa de evaluación ambiental.

---

<sup>34</sup> De Nuccio, A., El principio de no regresión ambiental en el Ordenamiento español, *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, núm. 2, 2021, pp. 80-102, cit. p. 84

El principio de no regresión comenzó a desarrollarse de manera implícita en la esfera de la protección de los espacios naturales, particularmente, en cuanto a la posibilidad de cambiar la categoría – y por tanto revertir la protección – de un espacio natural protegido. En este sentido, es relevante la Ley 47/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (LPNB). En su artículo 48 establecía que:

“La descatalogación total o parcial de un espacio incluido en Red Natura 2000 solo podrá proponerse cuando así lo justifiquen los cambios provocados en el mismo por la evolución natural, científicamente demostrada, reflejados en los resultados del seguimiento definido en el artículo anterior”.

Este precepto del artículo 48 de la LPNB refuerza la consolidación del principio de no regresión ambiental en el ordenamiento jurídico español al establecer que la descatalogación de un espacio protegido en la Red Natura 2000 no puede basarse en razones discrecionales o de oportunidad política, sino exclusivamente en la evolución natural del ecosistema y con respaldo científico basado en un seguimiento riguroso. La Red Natura 2000 es el principal instrumento de conservación de la biodiversidad en la Unión Europea y está formada por Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), cuyo objetivo es garantizar la preservación de hábitats y especies de interés comunitario. Su protección resulta clave para la resiliencia ecológica y la sostenibilidad ambiental, evitando la degradación de ecosistemas esenciales. En este contexto, la exigencia de justificación científica para modificar la protección de estos espacios impide que decisiones administrativas puedan debilitar el nivel de protección previamente otorgado en favor de intereses urbanísticos o económicos. Al requerir criterios verificables para cualquier reducción de la protección, este precepto supone una barrera normativa frente a retrocesos injustificados en materia de conservación.

En el marco autonómico cabe destacar, además, que algunas comunidades establecieron limitaciones más exigentes para revertir la calificación (y, por tanto, protección) de un espacio natural protegido. Canarias, por ejemplo, establece los criterios para proceder a la descalificación de estos espacios en su Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. Su artículo 242 impone que la descalificación “sólo podrá hacerse por norma de rango equivalente o superior a la de su declaración”, que “sólo podrá realizarse si hubieran desaparecido las causas que

motivaron la protección y éstas no fueran susceptibles de recuperación o restauración, y siempre que la concurrencia de tal circunstancia no tenga como origen la alteración intencionada de aquellas causas” y, por último, prohíbe la descalificación de ENPs que hubieren resultado devastados por incendios forestales.

En fin, la limitación a la posibilidad de modificar o disminuir la protección de los ENPs actúa como elemento de garantía y salvaguarda de dichos espacios y “el principio de no regresión proporciona fundamentación implícita a una serie de normas preexistentes, anteriores a lo que hoy se conoce como prohibición de retroceso”<sup>35</sup>.

En segundo lugar, cabe destacar la incidencia de la no regresión medioambiental en la normativa protectora de aguas. La Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) establece la obligación de alcanzar un buen estado ecológico y químico de las masas de agua, fijando objetivos ambiciosos que limitan cualquier intento de reducción en los estándares de calidad ambiental. La Ley de Aguas en España y sus desarrollos normativos han ido incorporando paulatinamente disposiciones que refuerzan este principio. La planificación hidrológica en España se rige por el Real Decreto Legislativo 1/2001, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Es la normativa que transpone la Directiva Marco del Agua, en su artículo 92 y siguientes, estableciendo objetivos para aguas subterráneas y aguas superficiales.

Es especialmente relevante, en este ámbito, la obligación impuesta en el artículo 4 de la Directiva de Aguas: la obligación de no deterioro. Esta implica que “los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial y “evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea” Además, se establecen excepciones permitiendo medidas regresivas del estado ecológico del agua si de forma razonada y justificada se cumplen una serie de condiciones. En particular, estas condiciones abarcan la implementación de medidas paliativas, la justificación dentro de un plan hidrográfico, la existencia de un interés público superior de manera proporcional y la ausencia de alternativas para alcanzar dichos beneficios.

En este sentido, la obligación de no deterioro impuesta a los Estados por la Directiva de Aguas se identifica con el principio de no regresión, al tener como “objetivo evitar un deterioro o disminución del nivel de protección ambiental alcanzado (que no se puede

---

<sup>35</sup> Amaya Arias, 2016, cit. p. 364.

identificar con el “estado ecológico del agua”) que no se encuentre debidamente justificado”. Por tanto, “debe haber un nivel ambiental de protección alcanzado, una medida que atente contra él y una falta de justificación de dicha medida regresiva”<sup>36</sup>.

Por último, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental integra de manera indirecta el principio de no regresión. Esto se debe a que establece la obligación de que las evaluaciones ambientales tengan en cuenta el impacto acumulativo de los proyectos en el medio ambiente. Además, busca asegurar que las medidas de protección ambiental no solo se mantengan sino que también evolucionen de forma progresiva, garantizando así una mejora continua en la conservación y gestión de los recursos naturales.

### **1.3. Reconocimiento explícito**

Finalmente, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (LCCTE) incorpora de forma explícita y expresa el principio de no regresión ambiental. En efecto, su artículo 2 reconoce el principio de no regresión ambiental como uno de sus principios rectores, entre los que también se incluyen el principio de desarrollo sostenible, el de resiliencia o el de precaución. Estos principios rectores deben regir las actuaciones derivadas de la ley y de su desarrollo, y, en general, la normativa ambiental española.

En la exposición de motivos de la norma se define como el principio según el cual “la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento”, salvo en circunstancias plenamente justificadas, fundamentadas en razones de interés público, tras un juicio ponderado entre los diferentes bienes jurídicos en conflicto con el medio ambiente. Este principio también implica, en el contexto de Estados descentralizados como España, una interconexión interinstitucional, pues “las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan establecer niveles de protección más altos que la legislación básica estatal”. Así, la ley no solo proyecta una evolución progresiva de las normas ambientales sino que también permite a las autonomías reforzar el marco de protección, asegurando que los avances conseguidos no sean revertidos.

---

<sup>36</sup> Amaya Arias, 2016, cit. p. 440.

Por otro lado, encontramos una manifestación específica del principio de no regresión en su artículo 14, en el ámbito de la promoción de una movilidad sin emisiones. Así, este artículo establece que “cualquier medida que suponga una regresión de las zonas de bajas emisiones ya existentes deberá contar con el informe previo del órgano autonómico competente en materia de protección del medio ambiente”.

El principio de no regresión ambiental se reconoce así en una norma legislativa “aunque formulado en términos que lo aproximan al principio de crecimiento sostenible”, resultará de aplicación en las actuaciones relacionadas con la descarbonización de la economía española, así como en la adaptación a los impactos del cambio climático, “lo que ciertamente permitiría una interpretación extensiva”<sup>37</sup>.

La inclusión del principio de no regresión ambiental en la Ley 7/2021 representa un avance en la consolidación de este principio dentro del marco normativo español. No obstante, su reconocimiento en la legislación tiene un carácter eminentemente programático, funcionando como un principio rector que orienta la interpretación y aplicación de la normativa ambiental. Al igual que otros principios de difícil concreción y aplicabilidad, su implementación efectiva dependerá en gran medida del desarrollo normativo y de la voluntad política para traducirlo en acciones y medidas específicas. Así, su efectividad dependerá de su articulación con otros principios ambientales, como el de precaución y el de desarrollo sostenible, así como de su integración en políticas sectoriales y planes de acción concretos.

Resulta evidente que la Ley “tiene muy pocos mandatos y prescripciones de aplicación directa e inmediata, que, en la práctica, casi exclusivamente son los relativos a los objetivos vinculantes en materia climática”, siendo el resto “un gran programa de actuación del Gobierno de la nación”<sup>38</sup>. Por otro lado, se han criticado sus “deficiencias notables en áreas clave como la articulación de un derecho subjetivo a la protección climática, la incorporación de un presupuesto de carbono explícito y la provisión de mecanismos de acceso a la justicia en materia climática”<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> García-Álvarez, G., El principio de no regresión ambiental en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, *Anuario, Observatorio de Políticas Ambientales* Vol. I, 2024, pp. 459-491, cit. p. 466.

<sup>38</sup> Fernández de Gatta D., La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (entre la expectación y una cierta decepción). *Revista Foro. Nueva época*, 24(2), 2021, pp. 113-170, cit. p. 165.

<sup>39</sup> Díaz-Cruces, E. & Méndez Rocasolano, M., El derecho a un clima estable: análisis de la sentencia *Klimaseniorinnen* y propuestas para fortalecer la ley 7/2021 de España, *Actualidad Jurídica Ambiental, Sección “Artículos doctrinales”*, núm. 152, 2025, cit. p. 29.

En este sentido, la LCCTE puede considerarse una ley de mínimos, pues establece un umbral de protección ambiental que no podrá reducirse en el futuro, de acuerdo con el principio de no regresión. Como se ha señalado, “a partir de sus iniciales determinaciones –que, conforme al principio de regresión, ya no cabrá reducir– solo podrá incrementarse la ambición climática y confiar en el desarrollo de los instrumentos jurídicos necesarios para conseguir el objetivo de la plena neutralidad climática en 2050”<sup>40</sup>.

Este reconocimiento explícito del principio, aunque limitado en su alcance inmediato, resulta relevante desde una perspectiva política y simbólica, pues refuerza la dirección hacia un modelo de desarrollo más sostenible y resiliente. Asimismo, supone la cristalización de un proceso doctrinal y jurisprudencial de acogimiento del principio de no regresión ambiental y supone su éxito, así como el de la voluntad política y social de no revertir la protección del medio ambiente.

También se ha señalado que la LCCTE puede entenderse como una “ley trampolín” que, si bien no implica por sí misma un cambio radical, sienta las bases para una transformación jurídica, energética, tecnológica, económica y social de largo alcance <sup>41</sup>. Su utilidad radica en su capacidad para generar un marco de referencia estable, desde el cual se puedan adoptar medidas más ambiciosas en el futuro sin riesgo de retrocesos en la protección ambiental.

## 2. EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL

La evolución del principio de no regresión ambiental en la legislación ha avanzado tanto implícita como expresamente y, de forma paralela, la jurisprudencia ha ido abordando este principio, concretando y matizando su aplicación. En particular, el Tribunal Supremo ha jugado un papel clave en este proceso teniendo sus pronunciamientos una relevancia destacada. No obstante, también son de importancia los pronunciamientos del Tribunal Constitucional respecto a la inclusión del principio en el marco constitucional.

---

<sup>40</sup> Alenza García, J.F., Una ley para una nueva era (sobre la ley española de cambio climático y transición energética), *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, núm. 38-39, 2021, cit. p. 4.

<sup>41</sup> Cfr. Alenza García, 2021.

Con anterioridad a ambos, se pronunció sobre la no regresión ambiental el Consejo de Estado en su Dictamen 3297/2002, de 19 de diciembre, afirmando que:

“la modificación [de espacios verdes] no puede comportar disminución de las superficies totales destinadas a zonas verdes, salvo existencia acreditada de un interés público prevalente. En otros términos, la superficie de zona verde en un municipio se configura como un mínimo sin retorno, a modo de cláusula standstill propia del derecho comunitario, que debe respetar la Administración”. De esta manera, “sólo es dable minorar dicha superficie cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga” (FJ 2º).

Este Dictamen es de altísima relevancia al formular la no regresión ambiental en materia de protección de espacios verdes como la obligación de mantener la superficie dedicada a estos espacios salvo que exista una justificación fundamentada en el interés general y cuya fundamentación supone la base de decisiones jurisprudenciales posteriores.

## **2.1. Jurisprudencia del Tribunal Supremo**

En materia urbanística, la jurisprudencia ha interpretado y desarrollado sustancialmente las limitaciones a la recalificación de los espacios verdes de forma paralela a su evolución legislativa. Es en esta materia en la que se ha alcanzado un mayor nivel de comprensión y aplicación del principio de no regresión ambiental en el ordenamiento jurídico español.

Una de las sentencias pioneras es la Sentencia de 13 de junio de 2011, Rec. núm. 4045/2009, que confirmó la sentencia de instancia que anulaba un proyecto de construcción de una biblioteca en parte de los terrenos ocupados por un parque en Sevilla. Configura esta particular cláusula de no regresión, ahondando en la necesidad de que la justificación de la recalificación del terreno sea proporcional y se funde en el interés público. Afirma que la libertad del planificador urbanístico se reduce considerablemente ante las zonas verdes, quedando limitada “únicamente a los casos en los que se advierta una potente presencia de los intereses generales que demanden la reducción de la zona verde, que no es el caso” pues el “el interés público presente en dichas zonas verdes, concebidas para el uso y esparcimiento general de todos los vecinos, resulta no imposible pero sí difícil de abatir” (FJ 14º). El Alto Tribunal otorgó especial importancia a la explicación de las razones por las que no se puede realizar el proyecto (la biblioteca) en otros terrenos, sin recortar una zona verde. Y concluye que: “en definitiva, una vez

establecida una zona verde ésta constituye un mínimo sin retorno, una suerte de cláusula "standstill" propia del derecho comunitario, que debe ser respetado, salvo la concurrencia de un interés público prevalente" (FJ 14º).

El Tribunal Supremo matizó esta cuestión en sentencias posteriores. En su Sentencia de 30 de septiembre de 2011, Rec. núm.1294/2008, define con claridad el principio de no regresión ambiental en esta materia y determina la base jurídica en el derecho nacional y comunitario sobre la que se sustenta este principio y que hemos expuesto *supra*. El procedimiento tenía su origen en la decisión de una administración local de recalificar una zona previamente designada como espacio verde para permitir desarrollos urbanísticos. El Tribunal Supremo confirma la sentencia de instancia anulando la recalificación como contraria al principio de no regresión ambiental.

Expone que el principio entra dentro del ámbito propio del Derecho Medioambiental y que "implicaría la imposibilidad de no regresar de ---o, de no poder alterar--- una clasificación o calificación urbanística ---como podría ser la de las zonas verdes--- directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades del planificador urbanístico, de un suelo urbano frágil y escaso" (FJ 8º). Lo compara con el principio *standstill* y con lo que en otros países se ha entendido como "principio de carácter irreversible de derechos humanos" y de "intangibilidad de derechos fundamentales". En estos casos, el principio de no regresión de espacios especialmente protegidos "implica, exige e impone un plus de motivación exigente, pormenorizada y particularizada en el marco de la potestad discrecionalidad de planificación urbanística" y de un interés público prevalente (FJ 8º).

Con posterioridad, en su Sentencia de 23 de febrero de 2012, Rec. núm. 3774/2009, acerca de la descatalogación/segregación de un monte declarado de utilidad pública, el Tribunal Supremo afirma que la "especial motivación que habrá de acreditar y justificar que el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente permiten la descatalogación y desprotección de una parte de los terrenos del Monte, y que su sacrificio está justificado en la obtención de un bien de mayor valor" (FJ 9º).

Más recientemente, en una serie de sentencias en 2023, el Tribunal Supremo ha aumentado la exigencia de los requisitos. consolidando la aplicación del principio de no regresión ambiental en España y reforzando su alcance más allá de la mera clasificación del suelo. Estas decisiones establecen que la protección ambiental no solo depende de la

designación formal de un terreno como no urbanizable especial, sino también de los usos permitidos y de la estabilidad del marco normativo que garantiza dicha protección. Además, la jurisprudencia evoluciona al considerar la posible modulación de los efectos de la anulación de planes urbanísticos cuando su revocación pueda derivar en una desprotección ambiental efectiva. Con ello, el Tribunal Supremo introduce una interpretación más sofisticada del principio, acercándolo a la noción de desarrollo sostenible y asegurando que cualquier cambio en el ordenamiento territorial deba estar respaldado por una justificación de interés público prevalente, evitando retrocesos en la conservación del medioambiente.

En primer lugar, la Sentencia de 22 de marzo de 2023, Rec. núm. 1451/2022, analiza una modificación del Plan General de Cáceres que elimina las limitaciones de extensión y potencia para instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable de protección. El Tribunal Supremo determina que una modificación urbanística puede vulnerar el principio de no regresión ambiental sin necesidad de cambiar la clasificación del suelo y se desestima el recurso de casación, pues la falta de una evaluación de impacto ambiental impide verificar la ausencia de afección a la Red Natura 2000. En esta resolución, el Alto Tribunal introduce un matiz fáctico, al determinar que “la regresión en materia de medio ambiente en la planificación urbanística es una cuestión fáctica, que puede llevarse a cabo sin que para ello sea requisito o condición una alteración de la calificación o de los usos urbanísticos” (FJ 4º).

Esta Sentencia ha suscitado una amplia cantidad de críticas debido a la incorporación de un matiz fáctico al principio de no regresión ambiental, un aspecto que podría generar importantes problemas de seguridad jurídica y, a su vez, socavar los esfuerzos por consolidar dicho principio dentro del ordenamiento jurídico. Este matiz fáctico plantea dudas sobre su aplicabilidad y consistencia en situaciones futuras, abriendo la puerta a interpretaciones ambiguas y a una falta de previsibilidad en la aplicación del principio. El principio de no regresión busca ofrecer estabilidad y certidumbre en cuanto a la protección ambiental, asegurando que no se reviertan las medidas de conservación y desarrollo sostenible previamente implementadas. Al incluir un elemento fáctico que introduce variabilidad en la aplicación del principio, se corre el riesgo de que las decisiones futuras no estén tan claramente fundamentadas en los mismos principios, lo que podría llevar a una interpretación más flexible o incluso contradictoria con las normas ambientales.

En la práctica, además, “el estándar para que la motivación sea suficiente es inalcanzable en la práctica” y “sólo cuando esa motivación se base en la pérdida de los valores objeto de protección más allá del punto de recuperación, será aceptable como base de la «desclasificación»; o sea, de la rebaja del nivel de protección”<sup>42</sup>. Esta idea podría resultar problemática, ya que, por un lado, busca garantizar la máxima protección del bien jurídico en juego, pero, por otro, podría dificultar la adopción de decisiones adaptativas ante circunstancias cambiantes. Si la motivación para rebajar la protección debe ser tan rigurosa se corre el riesgo de no poder ajustar los niveles de protección en situaciones excepcionales en las que la regresión se justifique por razones de interés social. En consecuencia, se puede generar un conflicto entre la preservación absoluta y la paralización legislativa y ejecutiva, especialmente peligroso en contextos tan cambiantes como el actual.

Por otro lado, la doctrina ha entendido que este matiz fáctico no era necesario para sustentar la postura del Tribunal Supremo<sup>43</sup>. En lugar de introducir esta complejidad adicional, el asunto podría haberse resuelto de una manera más sencilla, centrándose únicamente en la falta de motivación de la modificación de un plan urbanístico. De hecho, no hubo alteración de los hechos subyacentes, por lo que la inclusión del matiz fáctico no era relevante para la resolución del caso.

En segundo lugar, la Sentencia de 30 de junio de 2023, Rec. núm. 7738/2021, analiza si permitir nuevos usos en suelo no urbanizable protegido (como la gestión de residuos y chatarra), sin cambiar su clasificación puede violar el principio de no regresión ambiental. El Tribunal Supremo ratifica la decisión por considerar que se reduce la protección ambiental sin justificación razonable. Así, concluye que “el principio de no regresión ambiental no solo protege la clasificación del suelo, sino también los usos permitidos”, y por lo tanto, “no basta con mantener la categoría de "suelo protegido"” sino que “cualquier ampliación de usos debe justificarse adecuadamente en términos de interés público ambiental” (FJ 5º).

Subraya que este principio ya ha sido reconocido de manera expresa en el ordenamiento jurídico español mediante la Ley 7/2021 (LCCTE). Esta incorporación

---

<sup>42</sup> García-Álvarez, 2024, cit. p. 464.

<sup>43</sup> Cfr. González Sanfiel, A.M., La problemática aproximación al principio de no regresión a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 381/2023 de 22 de marzo de 2023, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año núm. 58, núm. 367, 2024, pp. 153-188.

marca un hito en su evolución, transformando un principio desarrollado jurisprudencialmente en una norma con respaldo legal explícito. Se define, entonces, como “un principio ambiental de carácter general que obliga a los poderes públicos a no retroceder, a mejorar la calidad de vida en relación con el medio ambiente, que no se circunscribe al ámbito urbanístico y que, en éste, dados los amplios términos con los que se formula, no puede limitarse a los cambios de clasificación, a la desclasificación del suelo no urbanizable, pues su alcance es más general” (FJ 5°).

De esta manera, tanto la normativa como las actividades de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional deben garantizar que no se produzca un retroceso ni cuantitativo ni cualitativo en los niveles de protección ambiental establecidos en cada momento. La única excepción sería “situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental” (FJ 5°).

No obstante, la doctrina ha estimado que esta Sentencia configura el principio de no regresión ambiental en la protección ambiental aproximado “al principio de crecimiento sostenible: el Tribunal Supremo no eleva el nivel de protección que deriva de la clasificación y la regulación de usos a parámetro de validez del planeamiento posterior, sino que considera jurídicamente posible una reversión puntual en el nivel de protección”<sup>44</sup>.

Por último, en su reciente Sentencia de 17 de enero de 2024, Rec. Núm. 2859/2022, el Tribunal Supremo se plantea si la anulación de un Plan General puede suponer una menor protección ambiental y si el principio de no regresión permite modular los efectos de esa nulidad.

Concluye que el principio de no regresión puede ser un factor para considerar en la modulación de los efectos de la nulidad de un plan urbanístico únicamente si se demuestra que la anulación conlleva una menor protección ambiental. El Alto Tribunal argumenta que “no cabe descartar, desde un punto de vista teórico o dialéctico, que tal principio de no regresión pueda, en las circunstancias del caso, verse afectado y ser tenido en cuenta - y ponderado- al tiempo de declararse la nulidad de un plan urbanístico, dando lugar a una limitación o matización del alcance de esa declaración de nulidad” (FJ 5°).

---

<sup>44</sup> García-Álvarez, 2024, cit. p. 477

Se abre así la posibilidad de que la anulación de un plan pueda ser modulada si genera una desprotección ambiental. Y ello porque “la realidad nos muestra, en no pocas ocasiones, que a periodos de avance en la protección de determinados valores y principios, le han seguido otros de retroceso” (FJ 5º).

No obstante, la lesión del principio exige un análisis material comparativo entre el plan anulado y el anterior para determinar si efectivamente hay un retroceso en la protección, análisis que debe resultar “lo suficientemente razonado, convincente y apegado a la realidad territorial respectivamente ordenada como para superar la inercia de un autoconvencimiento acrítico del valor de la novedad” (FJ 5º).

La Sentencia introduce una aplicación innovadora del principio de no regresión, al sugerir que, aunque no se hayan dado las circunstancias necesarias para su aplicación –o, más específicamente, no se haya demostrado su concurrencia por la parte recurrente–, este principio puede tener un impacto limitante o modulador en los efectos de la declaración de nulidad de un plan urbanístico. Aunque no se detallan con claridad los términos exactos en los que podría operar este principio, se reconoce su capacidad para influir en la anulación de planes urbanísticos.

Este enfoque presenta un giro importante en la interpretación del principio de no regresión, pues se le otorga un papel activo no solo en la prevención del retroceso en los avances alcanzados en materia ambiental, sino también en la mitigación de los efectos de decisiones judiciales que podrían generar un impacto negativo sobre el medio ambiente. En este caso específico, el principio no solo busca evitar que se retroceda en los niveles de protección existentes, sino que también parece aplicarse para suavizar las consecuencias de la nulidad de un plan urbanístico, protegiendo así los avances logrados en la gestión del territorio y la planificación urbanística.

En fin, esta Sentencia ha sido calificada de “ilusionante” al precisar la protección ambiental, como consecuencia de lo expuesto anteriormente, “de la necesaria conexión entre los sectores de actividad (en este caso, el urbanismo), y el derecho del cambio climático”<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup>Mora Ruiz, M., Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 2024 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Ángeles Huet de Sande), *Jurisprudencia al día. Actualidad Jurídica Ambiental*, 2024, cit. par. 14.

## 2.2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

La Sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre, aborda el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra diversos preceptos de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, que modifica la Ley de Costas de 1988. Entre las cuestiones debatidas destaca la configuración constitucional del principio de no regresión ambiental.

Los recurrentes argumentaban que ciertas disposiciones de la Ley 2/2013 vulneraban el principio de no regresión ambiental, entendido que cualquier reducción en el “nivel de protección ambiental debe estar basado, para ser constitucionalmente legítimo, en fundadas razones objetivas, en cambios sobrevenidos en las circunstancias físico-geográficas del bien ambiental protegido, pero no basado en la libre disposición del legislador” (FH 1º).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional desestimó esta alegación, entendiendo que, a pesar de “la vocación de aplicación universal con la que dicho principio se enuncia”, el principio no es más que una “lex non scripta en el Derecho internacional ambiental”, además de una “formulación doctrinal avanzada que ya ha alumbrado una aspiración política”. Respecto a la vinculación del principio con el artículo 45 de la Constitución, señala que “desfigura su dicción literal, puesto que el término «mejorar» se refiere a la calidad de vida, no al entorno” y, de la misma manera, el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “no establece un derecho, sino que enuncia un principio que nunca podría servir como canon de constitucionalidad” (FJ 2º).

Así, el Tribunal Constitucional concluye que el principio de no regresión ambiental no ha sido reconocido como parte del canon de constitucionalidad en su jurisprudencia, afirmando que “la invocación de este principio, que supone una extraña vinculación del legislador futuro al presente, debe ser desestimada, pues nunca ha sido reconocido como tal canon por la jurisprudencia constitucional, ni existe en ningún tratado internacional, y ni tan siquiera puede inferirse como norma consuetudinaria de Derecho internacional” (FH 5º).

El Tribunal enfatizó que la protección del medio ambiente no implica la inalterabilidad de la normativa, sino que esta puede modificarse si no supone una regresión patente y si existen razones que la justifiquen. En este sentido, afirmó que “la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del

medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente” (FJ 2º).

Esta Sentencia ha sido ampliamente criticada por la doctrina, por el carácter restrictivo que otorga al principio de no regresión ambiental y por contener una serie de contradicciones. En concreto, “no se comprende el por qué los principios enunciados para sus componentes individuales – como el de no regresión – no sean extensibles al bien jurídico en su forma más amplia, en la medida en que son capaces de preservarlo”<sup>46</sup>.

Con posterioridad, en su Sentencia 132/2017, de 14 de noviembre, el Tribunal Constitucional analiza este principio en relación con la Ley 2/2017 del Principado de Asturias, que modificó la regulación del pastoreo en terrenos incendiados. Los recurrentes argumentaban que la eliminación del acotamiento obligatorio al pastoreo, salvo en bosques o montes arbolados, implicaba una regresión en la protección del medio ambiente y vulneraba el artículo 45 CE. Sin embargo, el Tribunal concluyó que esta modificación no representaba un retroceso significativo ni una vulneración del principio de no regresión.

Además, el Tribunal destacó que la norma impugnada no eliminaba la protección ambiental en su totalidad, sino que mantenía la prohibición del pastoreo en determinadas áreas y permitía su regulación en otras y, por lo tanto, “no concurre el presupuesto necesario para aplicar nuestro escrutinio específico derivado del artículo 45 CE” (FJ 4º).

Finalmente, el Tribunal Constitucional subrayó que su labor no es valorar la idoneidad técnica de la medida adoptada por el legislador autonómico, sino analizar si esta vulnera el mandato constitucional de protección ambiental, pues “el nuestro no es un juicio de eficacia ni de acierto técnico sobre la legislación impugnada, sino un juicio específico sobre el cumplimiento del deber de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente que emana del artículo 45 CE” (FJ 4º).

El Tribunal Constitucional no se ha vuelto a pronunciar respecto al principio de no regresión ambiental. Sin embargo, con posterioridad a su reconocimiento en la LCCTE, resulta evidente que fuera de los ámbitos de “espacios naturales y cambio climático, en los que con el carácter de norma básica el principio está incorporado al bloque de la

---

<sup>46</sup> De Nuccio, 2021, cit. p. 93.

constitucionalidad, sigue siendo cierto lo afirmado por el Tribunal Constitucional sobre la inexistencia del principio de no regresión como canon constitucional<sup>47</sup>.

Algunos autores han considerado, además, que el Tribunal Constitucional “deja la puerta abierta a posibles consideraciones del principio con base constitucional en el futuro si bien parecería ser un obstáculo infranqueable -también en esa perspectiva de futuro- el hecho de que el derecho al medio ambiente no sea un derecho fundamental en el derecho español y, como tal, con contenido intangible para el legislador así como en la dificultad de comprensión de la misma noción del medio ambiente”<sup>48</sup>.

La falta de reconocimiento del principio de no regresión ambiental como canon de constitucionalidad en España refleja un enfoque flexible en la protección del medio ambiente, que contrasta con la de otros ordenamientos europeos como el francés. Si bien el Tribunal Constitucional ha enfatizado que la normativa ambiental no es inmutable, la ausencia de un reconocimiento expreso del principio de no regresión podría generar incertidumbre sobre el alcance de las garantías ambientales en el ordenamiento español y es un enfoque restrictivo que otorga al legislador un margen para reducir niveles de protección ambiental sin que ello sea considerado inconstitucional, siempre que se alegue una justificación objetiva.

Existe, pues, la posibilidad de que el Tribunal Constitucional reconozca la vinculación del principio de no regresión ambiental con el artículo 45 tras su inclusión en la LCCTE y su desarrollo por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En este sentido, su reciente Sentencia núm. 142/2024, de 20 de noviembre, por la que se avala la ley estatal que reconoce la personalidad jurídica del Mar Menor, refleja una fuerte tendencia del Tribunal Constitucional a favor de la protección ambiental. No obstante, por el momento, el principio de no regresión ambiental puede actuar como límite de la potestad reglamentaria de los poderes públicos pero, al no formar parte del canon de constitucionalidad, no puede ser motivo de inconstitucionalidad de una norma legislativa.

---

<sup>47</sup> García-Álvarez, 2024, cit. p. 466.

<sup>48</sup> Amaya Arias, 2016, cit. p. 19.

### **CAPÍTULO III. CARÁCTER INNOVADOR, PROBLEMÁTICAS Y VOCACIÓN DE GENERALIDAD DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL**

El principio de no regresión ambiental se ha consolidado como un mecanismo clave para garantizar la protección del medio ambiente, al impedir modificaciones normativas que impliquen un retroceso injustificado en los niveles de protección alcanzados. Su fundamento y origen, como hemos visto, radica en la teoría de la irreversibilidad limitada de los derechos sociales, económicos y culturales.

En este capítulo se analizará la relevancia del principio de no regresión ambiental dentro del marco de protección de la reversibilidad derechos sociales, explorando su relación con otros mecanismos jurídicos orientados a evitar estos retrocesos, en particular con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Asimismo, se analizarán las limitaciones y problemáticas de la irreversibilidad de los derechos sociales en cuanto a la disponibilidad de recursos y exigencias democráticas. También se estudiarán los obstáculos de trasladar el principio de no regresión ambiental a otros derechos sociales. A partir de este análisis y de la configuración del principio de no regresión ambiental evaluada en los capítulos anteriores, se reflexionará sobre la posibilidad de que el principio de no regresión ambiental se convierta en un instrumento transversal de garantía jurídica para la protección de los derechos sociales y su evolución progresiva.

#### **1. EL CARÁCTER INNOVADOR DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL. EN PARTICULAR, SU RELACION CON EL PRINCIPIO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS**

El principio de no regresión ambiental se ha configurado y cristalizado como un mecanismo garante de la irreversibilidad de la protección ambiental. No obstante, existen otros mecanismos de protección de la irreversibilidad de los derechos sociales. Si bien, como expusimos en el Capítulo I, el Tribunal Constitucional no ha admitido con carácter general la irreversibilidad de los derechos sociales, resulta evidente que no pueden dejarse a la pura discrecionalidad del legislador, pues “se desconocería la normatividad de la Constitución y su efectividad en una materia tan importante como el contenido del Estado

Social que, como tantas veces se ha indicado, la Constitución proclama en la fórmula integradora que plasma su artículo 1<sup>o</sup><sup>49</sup>.

### **1.1. El núcleo esencial de los derechos sociales**

En primer lugar, la reversión de los derechos sociales no puede afectar a su núcleo esencial. El legislador no puede desvirtuar la garantía de un derecho o de una institución constitucional hasta el punto de hacerlos desaparecer, incluso si existiera una justificación razonable. El Tribunal Constitucional ha abordado este tema en relación con el sistema de seguridad social ex. artículo 41 CE. Cabe citar, por todas, su Sentencia núm. 128/2009, de 1 de junio (FJ 4<sup>o</sup>):

“El art. 41 CE impone a los poderes públicos la obligación de establecer —o mantener— un sistema protector que se corresponda con las características técnicas de los mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social. En otros términos, el referido precepto consagra en forma de garantía institucional un régimen público “cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo ... un núcleo o reducto indisponible por el legislador” (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), de tal suerte que ha de ser preservado “en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar” (STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4; y 76/1988, de 26 de abril, FJ 4)”.

No obstante, la delimitación concreta de este contenido esencial resulta compleja, dado que “los elementos que conforman el contenido mínimo o esencial de un derecho no pueden plantearse en términos abstractos o teóricos, pues varían en cada caso, de derecho a derecho, y dependen de una contextualización y actualización histórica”<sup>50</sup>. Especialmente en el derecho al medio ambiente.

### **1.2. Conexión con derechos fundamentales**

En segundo lugar, cabe limitar la regresión de las prestaciones sociales cuando afectan a derechos fundamentales con los que aquellos tengan una conexión. En este sentido, la mayor conexión entre los derechos económicos y sociales se produce cuando se vinculan con el principio o derecho de igualdad (arts. 1.1, 9.2, 14 y 31 CE), generalmente asociado a la dignidad de la persona, así como al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)<sup>51</sup>. Un ejemplo claro de esta relación se encuentra en la conexión

---

<sup>49</sup> Sala Sánchez, 2014, cit. p. 78.

<sup>50</sup> Amaya Arias, 2016, cit. p. 197.

<sup>51</sup> cfr. Sala Sánchez, 2014, p. 84.

entre el derecho a la protección de la salud (art. 43 CE) y el derecho a la vida y a la integridad física (art. 15 CE), tal como se ha reconocido en sentencias del Tribunal Constitucional como la STC núm. 62/2007, de 27 de marzo, y la STC núm. 160/2007, de 2 de julio, especialmente en contextos de grave riesgo para la salud. En el caso del derecho al medio ambiente, se podría aludir su conexión con el derecho a la vida y a la integridad física del artículo 15 CE o, también, con el derecho al respeto de la vida privada y familiar y el domicilio.

El Tribunal Constitucional ha sostenido la irreversibilidad en los casos en los que el *status* adquirido de un derecho social puede vincularse con la garantía de derechos fundamentales. Sin embargo, esta protección se ha basado en la conexión con los derechos fundamentales y no en la irreversibilidad de los derechos sociales en sí mismos. La STC 81/1982, de 21 de diciembre, por ejemplo, estimó parcialmente un recurso de amparo de ayudantes técnicos sanitarios que reclamaban igualdad en el pago de horas extraordinarias con el personal femenino. El Tribunal sostuvo que “dado el carácter social y democrático del Estado de Derecho que nuestra Constitución erige y la obligación que al Estado imponen los artículo 9.2 y 35 de la Constitución de promover las condiciones para que la igualdad de los individuos y los grupos sean reales y efectivas”, la promoción a través del trabajo implica que “en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón del sexo” por lo que “debe entenderse que no se puede privar al trabajador sin razón suficiente para ello de las conquistas sociales ya conseguidas” (FJ 3º).

### **1.3. El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos**

En tercer lugar, cabe analizar en detalle la relación del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos con el principio de no regresión ambiental, pues es en este punto en el que la configuración del principio de no regresión ambiental cobra especial relevancia.

El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos está consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución y constituye una garantía esencial del Estado de Derecho. Este principio impone un deber de racionalidad en la actuación normativa y administrativa, de manera que las decisiones de los poderes públicos deben estar debidamente justificadas y sujetas a control jurisdiccional.

El Tribunal Constitucional ha reiterado que el legislador, aun gozando de un amplio margen de configuración normativa, no puede incurrir en arbitrariedad. No obstante, la

arbitrariedad del legislador tiene que acreditarse plenamente y sin atisbo de duda, debiendo consistir en graves vicios de discriminación o en la irrazonabilidad de la norma. En este sentido, resulta evidente que “la noción de la arbitrariedad no puede ser utilizada por la jurisdicción constitucional sin introducir muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho Administrativo, pues no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquella en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la Ley”<sup>52</sup>. Es por tanto, necesario, respetar las “propias opciones políticas [del legislador], de tal suerte que no sería pertinente, para constatar la incidencia de la ley en arbitrariedad, «un análisis a fondo de todas sus consecuencias»”<sup>53</sup>.

Esta limitación del principio de interdicción de arbitrariedad en sede legislativa ha sido ampliamente criticada por reducir la calidad de las leyes y la necesidad de justificación de las mismas. En este sentido, Ponce Solá lamenta “la ausencia de exigencia respecto al análisis de los fundamentos de la decisión fruto de una ponderación razonable de los hechos e intereses involucrados en la toma de la decisión, así como de las razones [...] siendo habitual que estas queden en la sombra o, incluso, que el Tribunal Constitucional suponga cuáles deben ser, a falta de explicitación por parte del legislador en la exposición de motivos”<sup>54</sup>.

Por otro lado, en relación con la reversión de las prestaciones sociales en situaciones de crisis económicas, Sala ha defendido “la imposibilidad de considerar «motivación suficiente» para adoptar una restricción de un derecho social reconocido en la Constitución y, sobre todo, configurado en la legislación de desarrollo de acuerdo con los mandatos de progreso y optimización que aquella establece, la apelación genérica a situaciones de crisis o incluso a los principios de sostenibilidad económica y estabilidad presupuestaria también recogidos en el Texto Fundamental”<sup>55</sup>. En este mismo sentido se han pronunciado varios autores que, como Vaquer Caballería, exigen que “estas disposiciones deberían motivar su adecuación y proporcionalidad a las circunstancias invocadas”<sup>56</sup>. Parte de su fundamentación se deriva de la STC núm. 81/1982 mencionada *supra* en cuanto a que “no se puede privar al trabajador sin razón suficiente para ello de

---

<sup>52</sup> STC núm. 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1º.

<sup>53</sup> Sala Sánchez, 2014, p.76.

<sup>54</sup> Ponce Solá, 2013, p. 72.

<sup>55</sup> Sala Sánchez, 2014, p.75.

<sup>56</sup> Vaquer Caballería, M., *Derechos sociales, crisis económica y principio de igualdad*, Anuario de las CCAA, Instituto de Derecho Público, 2012, cit. p. 86.

las conquistas sociales ya conseguidas”. No obstante, autores como Embid Irujo, defienden que la clave de la sentencia no es otra que “la igualdad y no la inatacabilidad de las conquistas sociales por mucho que una lectura apresurada pudiera dar a pensar lo contrario”<sup>57</sup>.

La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos cobra un papel importante en la labor revisora y control de la legalidad de las disposiciones reglamentarias por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa. Cabe citar, por todas, la STS de 7 de noviembre de 2017, Rec. Núm. 809/2015:

“La interdicción de la arbitrariedad es también, a tenor de nuestra jurisprudencia, un límite de la potestad reglamentaria, ex. artículo 9.3 CE. Principio que impone la exigencia de comprobar que el contenido de la norma reglamentaria no resulte contradictorio o incoherente con la realidad que se pretende regular, ni con la "naturaleza de las cosas” (FJ 4º).

En este sentido, el principio de interdicción de la arbitrariedad exige a los poderes públicos la justificación de sus políticas normativas y reglamentarias. De la misma manera, el principio de no regresión ambiental exige la justificación de todas las medidas regresivas de la Administración. Es, por tanto, en este ámbito en el que es necesario cuestionarse en qué medida el principio de no regresión ambiental supone una evolución o una especialización del principio de interdicción de la arbitrariedad

Cabe recordar, como expusimos *supra*, que el Tribunal Constitucional aún no ha reconocido expresamente el principio de no regresión ambiental como parte del canon de constitucionalidad. Hasta ahora, no se ha pronunciado sobre su aplicabilidad directa ni ha invalidado ninguna norma legislativa basándose exclusivamente en este principio. No obstante, en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa ha servido como fundamento para la anulación de múltiples disposiciones reglamentarias que han tratado de reducir el nivel de protección ambiental sin una justificación suficiente.

A pesar de su falta de reconocimiento constitucional expreso, el principio de no regresión ambiental se ha consolidado como una concreción de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Se trata de una especialización dentro del marco normativo, que cuenta con bases legislativas, doctrinales y jurisprudenciales propias. Mientras que la interdicción de la arbitrariedad tiene un alcance general y abarca cualquier

---

<sup>57</sup>Embid Irujo, A., El derecho público de la crisis económica en Blasco Esteve, A. (coord.), *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público*, INAP, 2012, pp. 21-120, cit. p.119.

actuación injustificada del poder público, el principio de no regresión ambiental se centra específicamente en evitar retrocesos en la protección del medio ambiente, asegurando que cualquier cambio normativo en esta materia responda a criterios objetivos, proporcionados y basados en el interés general.

En segundo lugar, una de las principales diferencias entre ambos principios radica en el nivel de exigencia en la justificación de las decisiones reglamentarias y las políticas públicas. El principio de no regresión ambiental aporta un refuerzo a la protección de la normativa medioambiental. Es un canon reforzado de justificación formal, un *plus* en cuanto a la motivación exigida en base al principio de interdicción de la arbitrariedad. En este sentido, como hemos visto, el Tribunal Supremo ha mostrado una postura más rigurosa en la justificación de normas regresivas en materia ambiental, estableciendo un estándar elevado de motivación para cualquier disposición que reduzca los niveles de protección existentes.

Podría argumentarse, incluso, que el principio de no regresión ambiental, entendido como un mecanismo de control formal, comienza a adquirir una vertiente material, evaluando no solo la legalidad de las disposiciones normativas sino también sus efectos reales sobre la protección del medio ambiente. En efecto, como hemos expuesto *supra*, las últimas sentencias del Tribunal Supremo han introducido un enfoque más exigente, incorporando una dimensión fáctica al control de las normas regresivas en materia ambiental.

En esta línea, podría argumentarse que la regresión formal ha evolucionado hacia una regresión material, entendida no solo como la eliminación de una norma protectora sino también como el deterioro efectivo y comprobable de las condiciones medioambientales previamente alcanzadas<sup>58</sup>. En este aspecto resultaría evidente la protección reforzada y el carácter diferenciado del principio de no regresión ambiental respecto al principio de interdicción de la arbitrariedad.

En fin, el principio de no regresión ambiental se ha consolidado como un mecanismo de protección de la irreversibilidad de la protección ambiental. Su carácter innovador reside en la normativización, en el ámbito del derecho al medio ambiente, de la de la irreversibilidad de los derechos sociales. Su formulación específica por parte de la

---

<sup>58</sup> Cabe recordar aquí la distinción planteada por Courtis entre la regresividad normativa o formal y la regresividad material.

legislación, la jurisprudencia y la doctrina como principio jurídico actúa como un freno ante cambios normativos regresivos, asegurando así la estabilidad y progresividad en la tutela del medio ambiente. Asimismo, como hemos visto, supone una evolución dentro del sistema de garantías jurídicas de los derechos sociales, especialmente en relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

## 2. PROBLEMÁTICAS DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL

La aplicación del principio de no regresión plantea diversas problemáticas y limitaciones. En el Capítulo II hemos analizado las críticas planteadas a la configuración del principio de no regresión ambiental en el ordenamiento jurídico español. Además de éstas, algunas limitaciones están directamente relacionadas con la propia naturaleza la irreversibilidad de los derechos sociales mientras que otras derivan de las dificultades de su traslación fuera del ámbito del derecho al medio ambiente. En este apartado abordaremos estos problemas de manera diferenciada, analizando las críticas de la teoría de la irreversibilidad de los derechos sociales y, por otro lado, los obstáculos y condicionantes que surgen al considerar su posible expansión a otros derechos de carácter prestacional.

### 2.1. Críticas a la irreversibilidad de los derechos sociales

Muchas son las críticas a la irreversibilidad de los derechos sociales, pero partiremos de su análisis en tres partes: limitaciones económicas y de sostenibilidad financiera; limitaciones relativas a la separación de poderes y limitaciones relativas a la vinculación a mayorías democráticas futuras.

#### 2.1.1. *Derecho de lo económicamente posible*

La irreversibilidad de los derechos sociales ha sido objeto de críticas debido a la falta de realismo económico que supondría la intangibilidad de las prestaciones que contienen. Estos derechos se encuentran sujetos al principio de lo económicamente posible, lo que implica que su efectividad no puede desligarse de la disponibilidad de recursos.

Como hemos anticipado en el Capítulo I, la noción de la irreversibilidad absoluta de los derechos sociales planteada por Hesse fue ampliamente criticada por la doctrina. El motivo principal es su falta de realismo económico. En este sentido, Santamaría Pastor advierte la “falta de realismo económico que entraña la exigencia de mantenimiento a ultranza (en épocas de crisis graves como la actual, que imponen reajustes transitorios y

medidas restrictivas a todos los sectores sociales) de situaciones de bienestar alcanzadas en momentos de prosperidad, lo que puede entrar en conflicto con la capacidad financiera del Estado”<sup>59</sup>.

En la misma línea, Parejo Alfonso sostiene que “en épocas de desarrollo y crecimiento de la economía, con presupuestos estatales bien nutridos, es posible la creación y puesta a punto de instituciones de carácter social que luego, en épocas de crisis económica, con presupuestos estatales limitados por la misma, resultan de difícil mantenimiento”<sup>60</sup>. Esto pone de relieve la tensión entre la garantía de los derechos sociales y las restricciones presupuestarias derivadas de la realidad económica.

Los derechos sociales requieren una provisión constante de bienes y servicios por parte del Estado, lo que conlleva la necesidad de una financiación pública estable y suficiente. Su garantía no puede ser absoluta ni ajena a los condicionamientos económicos y, así, la efectividad de los derechos sociales debe evaluarse en relación con los recursos disponibles y los principios jurídicos en conflicto. Bajo esta perspectiva, “los derechos sociales reconocidos en la Constitución quedaban sometidos a la discrecionalidad del legislador y no solo para configurarlos, sino también con fundamento en la imposibilidad de sufragar su coste y mantenimiento”<sup>61</sup>. En fin, la capacidad del Estado para garantizar estos derechos se encuentra condicionada por su viabilidad económica y presupuestaria.

Finalmente, la irreversibilidad de los derechos prestacionales se ha visto limitada por la necesaria obligación de ponderar los criterios de eficiencia y economía para la asignación del gasto público contenida en el artículo 31.2 de la Constitución. En particular, el principio de estabilidad presupuestaria del artículo 135 CE introduce límites al déficit estructural y al volumen de deuda pública. La aplicación de este principio puede suponer una reversión de ciertas prestaciones sociales con el objeto de mantener la estabilidad presupuestaria, especialmente cuando estas son vulnerables debido a su consolidación y al hecho de que implican un gasto público reducible.

En este sentido, además, “habiéndose constitucionalizado el principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), alcanzado el límite del déficit o de la deuda, habría que

---

<sup>59</sup> Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, cit. p. 232.

<sup>60</sup> Parejo Alfonso, *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983, cit. p. 54.

<sup>61</sup> Sala Sánchez, 2014, p.74.

reducir o limitar el derecho social de que se tratara sin ejercicio alguno de ponderación de este principio con el del derecho afectado”<sup>62</sup>. Esto pone de manifiesto la posible colisión entre el mantenimiento de los derechos sociales y la obligación de cumplir con los límites de sostenibilidad fiscal.

No obstante, algunos autores advierten sobre los riesgos de una aplicación inflexible del principio de estabilidad presupuestaria. En esta línea, Ponce Solé sostiene que se perjudica considerablemente a la sostenibilidad o cohesión social de la sociedad española cuando, en pos de mantener la estabilidad presupuestaria, se toman “medidas regresivas de prestaciones sociales que, desde una perspectiva singular, impliquen afectaciones del núcleo mínimo inviolable de derechos sociales”. Así, “debería excepcionarse el límite de déficit y respetar dicho mínimo blindado”<sup>63</sup>.

### *2.1.2. La irreversibilidad de los derechos sociales y la separación de poderes*

En segundo lugar, otra de las críticas a la irreversibilidad de los derechos sociales – y al reconocimiento de un principio de no regresión como en materia ambiental– es su problemática relación con el principio de separación de poderes. En particular, se debe a que su aplicación podría llevar a los tribunales a asumir competencias en materia presupuestaria que corresponden a las Cortes.

Si se prohibiera cualquier regresión de los derechos prestacionales, se produciría un desplazamiento de la competencia en política social de las Cortes Generales al Tribunal Constitucional, afectando a principios formales como la competencia de decisión del legislador democráticamente legitimado y el principio de división de poderes<sup>64</sup>.

En este sentido, Díez-Picazo advierte que la invocabilidad directa de los principios rectores de la política social y económica del capítulo III de la Constitución “conduciría a un resultado perverso y absurdo: la determinación del gasto público correspondería a los jueces; y ello no solo sería antidemocrático, sino incompatible con una gestión mínimamente eficiente de la Hacienda pública”<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Ponce Solé, 2011, p.52.

<sup>64</sup> Alexy, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 494.

<sup>65</sup> Díez-Picazo, 2005, cit. p. 63.

Limitar la reversibilidad de las prestaciones sociales supondría una influencia directa en materia presupuestaria por parte de los Tribunales, algo que podría desnaturalizar el papel del Poder Judicial y desvirtuar el principio de separación de poderes.

En este sentido, además, “blindar el poder de configuración de los derechos sociales puede suponer tanto como predeterminar una Constitución económica cerrada, sin posibilidad de mínima opción ideológica o política”, por lo que cualquier forma de control de la irreversibilidad de los derechos sociales debe respetar al máximo el poder configurador que la Constitución concede a los poderes públicos<sup>66</sup>.

Por ello, salvo en casos excepcionales, los tribunales no pueden asumir competencias que dependen del legislador y de la voluntad popular en un momento determinado. Ni están legitimados ni capacitados para hacer política económica y presupuestaria y, al impedir la reversión de determinadas prestaciones estarían interfiriendo en un ámbito que no les corresponde.

No obstante, “la fuerza del principio de la competencia presupuestaria del legislador no es ilimitada” y no se trata de un principio absoluto pues “los derechos individuales pueden tener más peso que las razones de política financiera”<sup>67</sup>. En efecto, el Poder Judicial debe fiscalizar al poder reglamentario, incluidas las disposiciones de carácter económico; y el Tribunal Constitucional debe fiscalizar al poder legislativo, incluido el ámbito presupuestario. Sin embargo, una limitación tan amplia como la defendida por la teoría de la irreversibilidad limitada de los derechos sociales o la configurada por el principio de no regresión ambiental podría conllevar una excesiva fiscalización por parte de los Tribunales, afectando el equilibrio institucional y el principio democrático.

### *2.1.3. La soberanía popular y la vinculación a generaciones futuras*

La configuración constitucional de los derechos sociales como principios rectores en nuestro modelo constitucional implica que el legislador goza de un amplio margen de discrecionalidad para su desarrollo y regulación. Este marco jurídico le otorga la responsabilidad de definir y establecer las políticas necesarias para garantizar el acceso a

---

<sup>66</sup> De Montalvo Jääskealäinen, F., Fundamentalidad del derecho a la protección de la salud y sostenibilidad del sistema público de salud (cuando más puede ser menos), *UNED: Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, 2019, pp. 397-416, cit. p. 408.

<sup>67</sup> Alexy, 1993, p. 495.

estos derechos, incluyendo la determinación de los mecanismos y formas de implementación, siempre dentro de los límites ya analizados en el primer apartado.

La Constitución, por tanto, no establece derechos sociales de manera absoluta ni inmutable, sino que deja en manos del legislador su concreción en función de las circunstancias políticas, económicas y sociales del momento. La efectividad de estos derechos depende no solo de las posibilidades materiales del Estado, sino también de la voluntad política en un momento concreto, en base al principio democrático.

Un aspecto conflictivo de la irreversibilidad de los derechos sociales – y del principio de no regresión ambiental – es su limitación democrática. En este sentido, la irreversibilidad podría traducirse en la petrificación de determinadas políticas públicas, impidiendo su revisión o reversión por parte de futuras mayorías democráticamente legitimadas. Este estancamiento afectaría la capacidad del legislador (y del ejecutivo en el ámbito reglamentario) para adaptar las políticas sociales a las necesidades y prioridades cambiantes de la sociedad. Esto implicaría, a su vez, que las políticas públicas y normas decididas y queridas por las mayorías democráticas presentes vincularan a mayorías democráticas futuras igualmente legitimadas.

Esta crítica se enmarca en una discusión más amplia sobre la intangibilidad de los derechos fundamentales. Numerosos autores han señalado que el establecimiento de cláusulas de “intangibilidad” o “eternidad” puede entrar en conflicto con el principio de soberanía popular, al restringir la capacidad del poder constituyente para efectuar reformas que reflejen la voluntad democrática actual.

Uno de los principales exponentes de esta postura es Hesse, quien sostiene que es inherente a la Constitución su carácter incompleto e inacabado y su apertura al tiempo y a los cambios históricos porque “lo persistente no puede convertirse en un obstáculo allí donde el movimiento y el progreso se imponen; de lo contrario, el cambio se produce al margen de la norma jurídica”<sup>68</sup>.

En palabras de Ferrajoli, “una excesiva rigidez de la Constitución serviría para limitar los poderes constituidos de las generaciones futuras y, más en general, los principios de la democracia política: para “atarles las manos”. No obstante, critica esta tesis pues “la rigidez de la Constitución es, al mismo tiempo, expresión y garantía de la

---

<sup>68</sup> Hesse, K., *Escritos de Derecho constitucional Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1992, cit. p. 23.

soberanía popular de las generaciones futuras y de los mismos poderes de las futuras mayorías”<sup>69</sup>. Manuel Aragón sintetiza este dilema, afirmando, en fin, que:

“La irreformabilidad de la constitución repugnaría tanto al principio democrático, pues la voluntad popular del presente no puede imponerse totalmente a la voluntad popular del futuro, cuanto al carácter mismo de las normas constitucionales como normas jurídicas, de las que, como productos históricos que son, no cabe predicar la inmutabilidad, pues han de estar abiertas a recoger los cambios que la experiencia y las necesidades políticas y sociales puedan exigir. Por otro lado, la flexibilidad de la constitución haría desaparecer, simplemente, la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, destruyendo la razón de ser de la misma constitución, su significado más genuino: el de ser una norma fundamental que regula, y por lo mismo limita, el poder del Estado de una manera que se pretende jurídicamente efectiva, esto es, de cumplimiento necesario y no meramente voluntario”<sup>70</sup>.

Si bien no es lo mismo, la irreversibilidad de los derechos sociales y el principio de no regresión ambiental pueden ser objeto de críticas bajo esta misma lógica. Limitar la posibilidad de modificar o revertir determinadas prestaciones sociales condicionar a generaciones futuras, aunque haya un cambio en la voluntad al respecto.

Ello no implica, sin embargo, cualquier reversión en la protección de los derechos sociales deba ser aceptada sin restricciones. La asunción de tesis del todo contrarias a la intangibilidad de los derechos sociales, que en absoluto comparto, abriría la puerta a poder revertir conquistas sociales. Con mayor razón cuando, precisamente en el ámbito medioambiental, el principio de no regresión ambiental protege a las generaciones futuras.

## **2.2. Limitaciones de la traslación del principio de no regresión ambiental a otros derechos sociales**

La aplicación del principio de no regresión ambiental a otros derechos económicos, sociales y culturales presenta diversas limitaciones derivadas de su configuración diferenciada dentro de la clasificación de los derechos fundamentales.

Mientras que los derechos sociales, económicos y culturales pertenecen a la segunda generación de derechos, el derecho al medio ambiente se enmarca dentro de los derechos

---

<sup>69</sup> Ferrajoli, Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales, *Universidad de Alicante: Revista Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 43, 2006, cit. p.24.

<sup>70</sup> Aragón Reyes, M., ¿Cambiar la constitución para adaptarla o para transformarla? Requisitos y límites de la reforma constitucional, *UNED: Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, 2015, pp. 313-327, cit. p. 31

de tercera generación. Esta distinción responde a diferencias esenciales en la naturaleza y en las obligaciones que generan para los poderes públicos.

En términos generales, los derechos sociales se caracterizan por su carácter prestacional, lo que implica que requieren una acción positiva de los poderes públicos para su desarrollo y garantía. La efectividad de estos derechos depende en gran medida de la discrecionalidad política, la planificación presupuestaria y la disponibilidad de los recursos económicos. Por otro lado, el derecho al medio ambiente implica obligaciones tanto de hacer como de no hacer por parte de los poderes públicos, ya que su protección puede lograrse a través de medidas regulatorias y restrictivas sin necesidad de asignar (al menos, directamente) recursos económicos de la misma manera que en los derechos sociales.

Estas diferencias estructurales en cuanto a la naturaleza de las obligaciones impuestas a los poderes públicos implican que el principio de no regresión, que en el ámbito ambiental ha operado como un límite formal a la reducción de los niveles de protección, no pueda trasladarse automáticamente a los derechos sociales, donde el nivel de protección depende de factores económicos y de la discrecionalidad política.

Sin embargo, esta distinción de las generaciones de derechos es teórica y no siempre se refleja en la práctica. Los derechos fundamentales no son compartimentos estancos y, con frecuencia, las obligaciones derivadas de los derechos sociales y ambientales se confunden. Por ejemplo, la protección del medio ambiente puede requerir inversiones que impliquen un esfuerzo prestacional equiparable al de muchos derechos sociales. Asimismo, los derechos sociales pueden conllevar obligaciones de no hacer.

Otro obstáculo fundamental para la generalización del principio de no regresión a los derechos sociales, derivado de lo anterior, es el coste económico que conllevaría. Hasta ahora, la aplicación de este principio en el ámbito ambiental ha estado mayormente ligada a cuestiones urbanísticas, recalificación de zonas verdes y protección de espacios naturales, por lo que no ha supuesto un coste económico directo a los poderes públicos. Ha resultado, más bien, en una serie de restricciones a la discrecionalidad urbanística o la calificación de espacios protegidos.

Por el contrario, en el caso de derechos como la salud o la seguridad social, la aplicación estricta de un principio de no regresión implicaría mantener indefinidamente ciertos niveles de prestación, lo que supondría imponer cargas económicas directas a las

administraciones públicas. Por ejemplo, si, en aplicación del principio de no regresión tal y como está configurado en la actualidad, se anulara una disposición que redujera el mínimo de médicos por centro de salud, tendría como consecuencia una obligación financiera directa para la Administración (el mantenimiento del número de médicos previo, en este caso).

Es en este punto en el que se intensifican en mayor grado las críticas a la irreversibilidad de los derechos sociales que hemos expuesto en el apartado previo. La viabilidad económica de los derechos sociales está condicionada por fluctuaciones presupuestarias, crisis económicas y cambios en las prioridades públicas que dificultan satisfacer el *plus* de motivación para la reversión de normativa protectora como el desarrollado en materia ambiental.

No obstante, esta limitación también puede ser cuestionada. El coste de la no regresión ambiental también impone, si bien indirectamente, una carga financiera al poder público cuya normativa ha sido anulada en virtud de este principio. Así, por ejemplo, la anulación de la recalificación de un espacio verde por carecer de justificación suficiente puede resultar en una pérdida económica que afecte a las arcas de la entidad local en cuestión.

Otro factor que podría limitar la extrapolación del principio de no regresión a otros derechos sociales es la dificultad para establecer criterios objetivos de progresión y regresión en estos derechos. Si bien la determinación de la regresión de una política medioambiental concreta puede ser una tarea ardua complicada, este ámbito cuenta con ciertas ventajas que facilitan la aplicación del principio. Por un lado, existen datos objetivos y técnicos que pueden servir de fundamento para medir el impacto ambiental de una norma o política pública y proporcionar una suerte de base empírica que facilita la identificación de retrocesos en la protección ambiental. Además, aunque el propio concepto de progresión en la protección ambiental no es unívoco, el establecimiento de múltiples objetivos en todos los planos políticos son marcos de referencia que permiten evaluar si una medida implica un retroceso injustificado.

Por otro lado, la aplicación del principio de no regresión ambiental en ámbitos concretos y bien delimitados –como la recalificación de zonas protegidas– hace que su implementación sea más sencilla. Al focalizarse en cuestiones específicas, el análisis de

si una disposición supone una regresión es más manejable y menos susceptible a interpretaciones subjetivas.

No obstante, en derechos como la sanidad, la educación o la seguridad social, los estándares de progresión son más difusos y dependen en gran medida del contexto político, económico y social. De esta manera, la regresión en un derecho social concreto no es fácil de definir e implica una valoración compleja y sujeta a diversas interpretaciones.

### 3. VOCACIÓN DE GENERALIDAD DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL

A lo largo de este Trabajo hemos constatado el carácter innovador del principio de no regresión ambiental y su impacto en la consolidación de una protección reforzada del medio ambiente y del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

Ante este panorama, surge la cuestión de si el principio de no regresión, tal como está configurado en el ámbito ambiental, podría extenderse a otros derechos económicos, sociales y culturales. Si, como hemos concluido, este principio supone una innovación que otorga una garantía adicional a la irreversibilidad de la protección ambiental, cabe preguntarse si su aplicación podría trasladarse a otros ámbitos como el derecho a la salud, el derecho a la cultura o el derecho a la vivienda, entre otros. Por ejemplo, ¿podría exigirse una justificación reforzada, similar a la establecida en la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia ambiental, cuando una norma reglamentaria reduzca las prestaciones sociales en materia sanitaria?

En términos teóricos, el principio de no regresión consiste en la normativización de la irreversibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En puridad, como categoría jurídica general, este principio podría aplicarse a todos los derechos de contenido prestacional, garantizando que los niveles alcanzados no puedan ser reducidos sin una justificación adecuada. Sin embargo, esta aplicación generalizada enfrenta múltiples obstáculos tanto en el plano jurídico como en el político y económico.

Es importante recordar que el principio de no regresión ambiental ha emergido como resultado de un proceso político, doctrinal y jurisprudencial específico, que refleja una voluntad clara de garantizar la estabilidad y el progreso en la normativa ambiental. Su

consolidación ha sido el resultado de un consenso internacional y nacional sobre la necesidad de evitar retrocesos injustificados en la protección ambiental. Es, por tanto, la “normativización” de la no regresión el principal obstáculo para su extrapolación a otros derechos sociales.

Asimismo, el principio de no regresión ambiental se ha configurado para su aplicación especializada en ciertas cuestiones relativas a la protección ambiental, por lo que puede decirse que constituye una “normativización concretizada” de la irreversibilidad de los derechos sociales en un ámbito específico. Esta especialización, derivada de un desarrollo doctrinal y una aplicación jurisprudencial propia, también dificulta su extrapolación directa a otros derechos.

Para trasladar este principio a otros derechos sociales y prestacionales sería necesario un proceso de normativización progresiva, similar al que ha tenido lugar en el ámbito ambiental. Esto requeriría, principalmente, la voluntad política y legislativa para su desarrollo y un consenso jurídico e institucional que hasta ahora no se ha manifestado en el ámbito de la irreversibilidad de los derechos sociales.

De esta manera, no considero probable la generalización del principio de no regresión a los derechos sociales y prestacionales. Mientras que en el ámbito ambiental ha existido una voluntad política, legislativa y social clara para garantizar la estabilidad de la normativa protectora, no se observa el mismo nivel de consenso en el resto de los derechos sociales. Y es por la ausencia de un respaldo político y jurídico sólido por lo que no se ha consolidado legislativa ni jurisprudencialmente el carácter general de la irreversibilidad de los derechos sociales. De hecho, como hemos visto, ni siquiera el principio de no regresión ambiental ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional como parte del canon de constitucionalidad y, por el momento, actúa tan solo como principio orientador de la legislación medioambiental.

Además, este proceso de normativización requiere una configuración específica para cada derecho económico, social y cultural. Las prestaciones de cada uno de estos derechos tienen sus particularidades en cuanto a su contenido e implicaciones presupuestarias, lo que requiere un desarrollo doctrinal y jurisprudencial particular y detallado. Su implementación exigiría, especialmente, una delimitación precisa de hasta dónde puede considerarse un retroceso injustificado y bajo qué criterios se justificaría una eventual reducción de prestaciones.

No debemos obviar que los derechos sociales y prestacionales son derechos de lo económicamente posible, por lo que su garantía está condicionada por la disponibilidad de recursos y la sostenibilidad financiera. La anulación de reglamentos que reduzcan prestaciones sociales en base al principio de no regresión podría obligar a las administraciones a restablecer programas o servicios para los cuales no dispone de fondos suficientes, resultando en déficits fiscales especialmente peligrosos en contextos de crisis económica. Es más, es importante considerar que la ejecución de sentencias que restablezcan prestaciones sociales puede resultar inviable si no existen los recursos necesarios para su cumplimiento.

Por otro lado, la aplicación de un principio de no regresión similar al desarrollado en materia ambiental a todos los derechos sociales podría suponer una verdadera judicialización de las decisiones presupuestarias. Los Tribunales, así, se verían obligados a tomar decisiones que afectan directamente el gasto público, lo que podría comprometer la autonomía del legislador en la definición de políticas públicas.

Por otro lado, considero que existen mecanismos alternativos que permiten proteger las prestaciones sociales alcanzadas sin necesidad de recurrir a la normativización de un principio de no regresión de carácter general. En este sentido, debemos abogar por el fortalecimiento de la argumentación jurídica y de la motivación de las normas legislativas y reglamentarias, tratando de garantizar que cualquier modificación regresiva en la normativa protectora de los derechos sociales se hace en base a criterios de razonabilidad y proporcionalidad y atendiendo siempre a un interés general superior. Es en este punto, por tanto, en el que se debe poner el foco: en la mejora de la calidad legislativa y la buena administración y en el fortalecimiento de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Además, como hemos visto, ninguna restricción normativa que afecte al núcleo esencial de los derechos sociales o a derechos fundamentales con los que se encuentren conectados respetará los límites constitucionales. Para el fortalecimiento de estos mecanismos, debe establecerse y delimitarse con claridad el núcleo esencial de derechos prestacionales como el derecho a la salud o el derecho a la cultura, así como fundamentar sus conexiones con otros derechos fundamentales.

En fin, es esencial establecer un mínimo prestacional que garantice el contenido esencial de los derechos sociales y que no pueda ser revertido sin desvirtuar su propia

naturaleza. Al mismo tiempo, debe desarrollarse y mantenerse una estrategia político-legislativa orientada a la progresión constante en la protección de los derechos sociales.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este Trabajo hemos estudiado la fundamentación y configuración doctrinal del principio de no regresión ambiental, así como su traslación legislativa y jurisprudencial al ordenamiento jurídico español. Finalmente, hemos analizado su carácter innovador, sus limitaciones y reflexionado sobre su posible extrapolación a otros derechos sociales. De todo ello podemos extraer una serie de conclusiones:

I. El principio de no regresión ambiental se puede definir como la imposibilidad de revertir la normativa protectora del medio ambiente salvo por razones legítimas y proporcionadas. Fundamentado en la noción de progresión constante de la protección ambiental y en la irreversibilidad inherente a los derechos fundamentales, es resultado de un complejo proceso político y doctrinal. Su consolidación legislativa y jurisprudencial en diversos ordenamientos jurídicos como freno necesario para evitar retrocesos que comprometan los avances logrados en materia ambiental es de especial relevancia en el actual contexto de emergencia climática y volatilidad política.

II. En el ordenamiento jurídico español, el principio de no regresión ambiental comenzó a reconocerse de manera implícita en materia urbanística y de recalificación de espacios naturales hasta su normativización en la LCCTE como principio orientador de la legislación ambiental española.

II. La evolución jurisprudencial del Tribunal Supremo refleja un desarrollo sofisticado del principio de no regresión ambiental, elevando significativamente el nivel de justificación exigido para cualquier cambio normativo que afecte la protección ambiental, especialmente en lo relativo a la calificación de zonas verdes. En su jurisprudencia más reciente, el Alto Tribunal ha ampliado la aplicación de este principio a otros ámbitos e incorporado un cierto matiz fáctico en la motivación. Si bien ello impone una intensa limitación a la potestad discrecional de la Administración y puede plantear problemas de seguridad jurídica, refuerza la estabilidad de los estándares ambientales y exige que cualquier cambio normativo esté justificado por un interés público prevalente bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

III. El Tribunal Constitucional, sin embargo, no ha reconocido el principio de no regresión ambiental como parte del canon de constitucionalidad al entender que el mismo no se desprende del artículo 45 de la Constitución. Ello impide, por ahora, declarar la inconstitucionalidad de una norma legislativa que reduzca la protección ambiental en base

al principio. Esta postura contrasta con su acogida por parte del Tribunal Supremo y con el reconocimiento de su carácter constitucional en otros ordenamientos como el francés. No obstante, refuerza la posición contraria del Tribunal a la admisión con carácter general de la irreversibilidad relativa de los derechos sociales. Por último, si bien no parece probable, el reconocimiento del principio de no regresión ambiental en la LCCTE y el reciente desarrollo jurisprudencial al respecto abren la puerta a su admisión constitucional

IV. El carácter innovador del principio de no regresión ambiental consiste, fundamentalmente, en la normativización de la irreversibilidad limitada de los derechos sociales concretizada, además, en el ámbito medioambiental. La consolidación legislativa y jurisprudencial del principio refuerzan la necesidad de justificación de los poderes públicos al revertir normativa ambiental, exigiendo un *plus* de motivación que supone una garantía superior a la ofrecida por otros mecanismos de protección de la reversibilidad de derechos sociales, en particular, el principio de interdicción de la arbitrariedad.

V. Las críticas a la irreversibilidad de los derechos sociales actúan como verdaderos frenos a la vocación de generalidad del principio de no regresión ambiental. Los derechos sociales son derechos de lo económicamente posible y su configuración responde a la discrecionalidad de las Cortes y de la Administración como poderes competentes en el desarrollo de la política social y económica. La irreversibilidad limitada de los derechos prestacionales podría imponer unos costes financieros directos a la Administración y podría suponer una verdadera judicialización de la competencia presupuestaria.

VI. La traslación del principio de no regresión ambiental a otros derechos sociales requeriría un proceso de normativización particular a cada derecho que resulta improbable a raíz de las críticas expuestas. Por ello, es importante reforzar los mecanismos de protección ya existentes, estableciendo un mínimo prestacional que garantice el contenido esencial de los derechos sociales y que no pueda ser revertido. Debemos abogar, además, por la mejora de la calidad legislativa y de la buena administración, así como por la consolidación de una visión político-legislativa orientada a la progresión constante en la protección de los derechos sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alenza García, J.F., Una ley para una nueva era (sobre la ley española de cambio climático y transición energética), *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, núm. 38-39, 2021.
- Alexy, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- Amaya Arias, A., *El principio de no regresión en el derecho ambiental*, Iustel, Madrid, 2016.
- Añón Roig, M.J., ¿Hay límites a la regresividad de los derechos sociales?, *Derechos y Libertades*, núm. 34, época II, enero 2016, pp. 57-90.
- Aragón Reyes, M., ¿Cambiar la constitución para adaptarla o para transformarla? Requisitos y límites de la reforma constitucional, *UNED: Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, 2015, pp. 313-327.
- Bryner, N., Never look back: non-regression in environmental law, *Penn Carey Law: Legal Scholarship Repository: University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 43:3, 2022, pp. 555-610.
- Courtis, C., *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires: Editores del Puerto-CEDAL-CELS, 2006.
- De Montalvo Jääskealäinen, F., Fundamentalidad del derecho a la protección de la salud y sostenibilidad del sistema público de salud (cuando más puede ser menos), *UNED: Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, 2019, pp. 397-416.
- De Montalvo Jääskeläinen, F., & Méndez López, L., Los derechos económico-sociales, en Álvarez-Vélez (coord.), *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 505-519.
- De Nuccio, A., El principio de no regresión ambiental en el Ordenamiento español, *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, núm. 2, 2021, pp. 80-102.
- Díaz-Cruces, E. & Méndez Rocasolano, M., El derecho a un clima estable: análisis de la sentencia Klimaseniörinnen y propuestas para fortalecer la ley 7/2021 de España, *Actualidad Jurídica Ambiental, Sección "Artículos doctrinales"*, núm. 152, 2025.
- Díez-Picazo, L., *Sistema de Derechos Fundamentales*, Aranzadi, 2005.
- Embido Irujo, A., El derecho público de la crisis económica en Blasco Esteve, A. (coord.), *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público*, INAP, 2012, pp. 21-120.

- Fernández de Gatta D., La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (entre la expectación y una cierta decepción). *Revista Foro. Nueva época*, núm. 24(2), 2021, pp. 113-170.
- Ferrajoli, Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales, *Universidad de Alicante, Revista Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 43, 2006.
- García-Álvarez, G., El principio de no regresión ambiental en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, *Anuario, Observatorio de Políticas Ambientales*, Vol. I, 2024, pp. 459-491.
- González Sanfiel, A.M., La problemática aproximación al principio de no regresión a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 381/2023 de 22 de marzo de 2023, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 58, Nº 367, 2024, pp. 153-188.
- Hachez, I., Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative, *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, no. 2, 2007, pp. 69-83.
- Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Bruylant, Bruselas, 2008.
- Hesse, K., *Escritos de Derecho constitucional Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1992.
- Mora Ruiz, M., Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 2024 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Ángeles Huet de Sande), *Jurisprudencia al día. Actualidad Jurídica Ambiental*, 2024.
- Parejo Alfonso, *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983.
- El Estado social administrativo, algunas reflexiones sobre la crisis de las prestaciones y los servicios públicos, *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000, pp. 217-250.
- Ponce Solé, J., *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, INAP, 2013.
- Prieur, M., El nuevo principio de «no regresión» en derecho ambiental, Acto de Investidura del Grado de Doctor Honoris Causa, *Prensas Universitarias de Zaragoza*, 2010.
- Le principe de non regression “au cœur” du droit de l’homme a l’environnement, *Revista Direito à Sustentabilidade*, Vol. 1, núm. 2, 2015, pp. 133-146.

Une vraie fausse création juridique: le principe de non-régression, *Revue Juridique de l'Environnement*, 2016, pp. 319-326.

L'émergence du principe de non régression ou l'illustration du rôle de la doctrine dans la création du droit de l'environnement, *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, núm. 2, 2021, Editoriale Scientifica, pp. 19-29.

Prieur, M. & Sozzo, G., *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruselas, 2012.

Rodríguez-Arana, J., *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*, INAP, 2015.

Sala Sánchez, P., La garantía constitucional de los derechos económicos y sociales y su efectividad en situaciones de crisis económica, *Revista Española de Control Externo*, Vol. 16, núm. 46, 2014, pp. 11-122.

Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.

Vaquer Caballería, M., *Derechos sociales, crisis económica y principio de igualdad*, Anuario de las CCAA, Instituto de Derecho Público, 2012.

## LEGISLACIÓN

Constitución Española, 29 de diciembre de 1978.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 3-14 de junio de 1992.

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible “El Futuro que Queremos” (Río+20). Naciones Unidas, 2012.

Carta Social Europea. Consejo de Europa, 1961. Revisada en 1996.

Tratado de Lisboa. Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. DOUE C 306, de 17 de diciembre de 2007.

Resolución de 29 de septiembre de 2011, del Parlamento Europeo, sobre la elaboración de una posición común de la UE ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). DOUE C 56E/42, de 26 de febrero de 2013.

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. BOE núm. 4, de 4 de enero de 2003.

Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias. BOE núm. 144, de 15 de junio de 2004.

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco. BOE núm. 180, de 29 de julio de 2006.

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. BOE núm. 154, de 26 de junio de 2008.

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.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

Ley 47/2007, de 13 de diciembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2013.

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021.

Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco del Agua). DOUE L 327, de 22 de diciembre de 2000.

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas. BOE núm. 176, de 24 de julio de 2001.

Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. BOE núm. 148, de 21 de junio de 2000.

## **JURISPRUDENCIA**

### **Tribunal Constitucional**

Sentencia núm. 81/1982, de 21 de diciembre.

Sentencia núm. 66/1985, de 23 de mayo.

Sentencia núm. 128/2009, de 1 de junio.

Sentencia núm. 233/2015, de 5 de noviembre.

Sentencia núm. 132/2017, de 14 de noviembre.

### **Tribunal Supremo**

Sentencia de 13 de junio de 2011, Rec. núm. 4045/2009

Sentencia de 30 de septiembre de 2011, Rec. núm.1294/2008

Sentencia de 23 de febrero de 2012, Rec. núm. 3774/2009

Sentencia de 7 de noviembre de 2017, Rec. Núm. 809/2015

Sentencia de 22 de marzo de 2023, Rec. núm. 1451/2022

Sentencia de 30 de junio de 2023, Rec. núm. 7738/2021

Sentencia de 17 de enero de 2024, Rec. Núm. 2859/2022

### **Consejo de Estado**

Dictamen 3297/2002, de 19 de diciembre de 2002.

### **Jurisprudencia francesa**

Decisión del Consejo de Estado núm. 404391 del 8 de diciembre de 2017

Decisión del Consejo de Estado núm. 439195, de 9 de julio de 2021

Decisión del Consejo de Estado núm. 463186, del 27 de marzo de 2023

Decisión del Consejo Constitucional núm. 2016-737 DC del 4 de agosto de 2016

### **Jurisprudencia belga**

Decisión de la Corte Constitucional núm. 133/2015, 1 de octubre de 2015