

# LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL DERECHO: REFLEXIONES Y VISIONES

ADRIÁN GAVÍN LALAGUNA (DIR.)

DARÍO BADULES IGLESIAS  
YOLANDA BETRÁN FRANCO  
ELENA CISNEROS CABRERIZO  
PEDRO CONTÍN GALLIZO  
RAQUEL LACAMBRA ORGILLÉS  
JAIME MAGALLÓN SALEGUI  
MARÍA MARTÍNEZ MARTÍNEZ  
LUCIA MOLINOS RUBIO  
SERGIO SALINAS ALCEGA  
MARIO VAREA SANZ





© Adrián Gavín Lalaguna (dir.), los autores  
1.ª edición. Zaragoza (España), 2023  
Edita: Servicio de Publicaciones. Universidad de Zaragoza.  
ISBN: 978-84-18321-86-3



Servicio de  
Publicaciones  
**Universidad**Zaragoza

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho: reflexiones y visiones©

Este documento está sometido a una licencia de Creative Commons

[CC BY-NC-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Este documento recoge por escrito las aportaciones orales realizadas en el marco del Programa de Recursos en Abierto con ID del Proyecto 529 de la Convocatoria de Proyectos de Innovación Docente 2022/2023 del Vicerrectorado de Política Académica de la Universidad de Zaragoza.

Disponibles en abierto en archive.org, iVoox y Spotify, o en el curso de Moodle de la Universidad de Zaragoza “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho: reflexiones y visiones”.

Dirección: Adrián GAVÍN LALAGUNA

Grabado y editado por el Laboratorio de Medios Audiovisuales de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Zaragoza.

Han formado parte de este Proyecto de Innovación Docente:

María ANTÓN SANCHO  
Darío BADULES IGLESIAS  
Antonio EMBID IRUJO  
Ismael JIMÉNEZ COMPAIRED  
Raquel LACAMBRA ORGILLÉS  
Jaime MAGALLÓN SALEGUI

María MARTÍNEZ MARTÍNEZ  
Lucía MOLINOS RUBIO  
Sergio SALINAS ALCEGA  
Beatriz SETUÁIN MENDIA  
Mario VAREA SANZ

### Participan en la financiación:

Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Ambientales de Aragón de la Universidad de Zaragoza.



Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i TED2021-130264B-I00, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ y por Unión Europea NextGenerationEU/PRTR.



Agradecimiento: Grupo de Investigación AGUDEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente)



## ÍNDICE:

Prólogo: .....	<b>3</b>
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: aproximación conceptual, valor jurídico y el impacto del cambio climático. ....	<b>6</b>
El Objetivo de Desarrollo Sostenible 3: implicaciones en el derecho administrativo sanitario español. La gestión de la pandemia producida por la COVID-19. ....	<b>16</b>
El Objetivo de Desarrollo Sostenible 13 y sus implicaciones financiero-tributarias en España. ....	<b>34</b>
Aproximación a algunas cuestiones sobre las energías renovables desde el punto de vista financiero-tributario. ....	<b>43</b>
Líneas generales del impacto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el derecho mercantil español. ....	<b>49</b>
La complicada relación entre propiedad privada, el dominio costero y la sostenibilidad.....	<b>58</b>
Aproximación a los desafíos de la movilidad sostenible. ....	<b>66</b>
Algunas cuestiones prácticas de los ODS referentes a la educación y el empleo: visiones desde el estudiantado. ....	<b>77</b>

## Prólogo:

La presente obra es la traslación escrita de los *podcast* que se grabaron con motivo del Programa de Recursos en Abierto, Proyecto 529 de la Convocatoria de Proyectos de Innovación Docente 2022/2023 del Vicerrectorado de Política Académica de la Universidad de Zaragoza.

Los *podcast* han sido ideados como pequeñas píldoras en las que los participantes, en su mayoría Profesores/as e investigadores/as de la Universidad de Zaragoza, exponen sus reflexiones y visiones sobre como los Objetivos de Desarrollo Sostenible están impactando en el Derecho. Igualmente, uno de los *podcast* está protagonizado por una selección del alumnado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

Los *podcast* se han planteado como un híbrido entre charla magistral y entrevista, siendo mayor una y otra dependiendo el tema a abordar. Sin embargo, la presente obra trae por escrito dichas reflexiones en un formato reducido y para facilitar un mayor acceso a dichos documentos, en este caso en soporte escrito.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (los ODS) buscan hacer de nuestro planeta un lugar mejor en el que vivir y donde se ponga fin a la pobreza, se proteja el medioambiente de nuestro planeta y se garantice que todas las personas gozamos de paz, libertad e igualdad. Con ese fin, diferentes aspectos del derecho están adaptándose para conseguir dichas metas que abarcan prácticamente todas las esferas y ámbitos de nuestra rutina. Sírvase las reflexiones y visiones de los/as expertos/as participantes como una aproximación a esos cambios que se han producido o están produciéndose, e incluso alguna crítica a cómo debería modificarse el Derecho para cumplir los ODS.

Por último, debo agradecer la intervención de todos ellos/ellas, su apreciado tiempo en la elaboración del presente Proyecto. Y debo hacer extensible el agradecimiento a Eva Entrena Fernández, especialista de medios audiovisuales del Laboratorio de Medios Audiovisuales de la Facultad (SEMETA) de Filosofía y Letras de la Universidad de Zaragoza, por ayudar en la elaboración de los pódcast y su buen hacer.

Junio 2023

Adrián Gavín Lalaguna

*Investigador en Derecho Internacional Público.*

*Facultad de Derecho-Universidad de Zaragoza.*

*Miembro del Grupo de Investigación AGUDEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente).*

*Miembro del Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Ambientales de Aragón.*

*Correo electrónico: [agavin@unizar.es](mailto:agavin@unizar.es)*

# OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



# **Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: aproximación conceptual, valor jurídico y el impacto del cambio climático.**

Sergio Salinas Alcega

*Catedrático de Derecho Internacional Público.*

*Facultad de Derecho-Universidad de Zaragoza.*

*Miembro del Grupo de Investigación AGUDEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente).*

*Miembro del Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Ambientales de Aragón.*

## **¿Qué es el desarrollo sostenible y por qué es necesario un desarrollo sostenible?**

El desarrollo sostenible es una cuestión genérica que en realidad ya lleva décadas. Tiene su génesis fundamentalmente en un informe que se hace en el marco de la Comisión de Roma, en la famosa Comisión Brundtland, pero bueno, si tuviéramos que dar una definición sintética podríamos decir que el desarrollo sostenible es aquel que compatibiliza las necesidades futuras, las necesidades de la generación futuras, con la satisfacción de las necesidades básicas de las generaciones actuales.

Es decir, aquel que intenta buscar un equilibrio entre el progreso y el crecimiento económico y el respeto de los recursos naturales para evitar su agotamiento.

## **¿Que son los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de dónde venimos?**

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son una serie de 17 objetivos identificados por la comunidad internacional en el marco de Naciones Unidas que en realidad constituyeron los hitos o los elementos principales de una



agenda de desarrollo sostenible, la Agenda 2030 en el marco de Naciones Unidas que era aprobada en el año 2015 y que son una suerte de guía para un crecimiento, para un nuevo modelo de crecimiento de desarrollo global, inclusivo, basado en la sostenibilidad. Podríamos señalar que incluye desde la reducción de la pobreza, la garantía de los recursos hídricos, la lucha contra el cambio climático, la igualdad de género, el funcionamiento adecuado de las instituciones etcétera.

¿Y de dónde venimos? Se podría mirar de dos perspectivas: una optimista y una pesimista. La optimista diría que venimos de un precedente que también era muy ambicioso respecto del cual surgieron ciertos éxitos y la pesimista es que en realidad venimos de un fracaso a medias que eran los famosos Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se adoptaron en el mismo marco, más o menos, en Naciones Unidas en el año 2000 y que preveían el llegar a un cierto punto similar con estas variables (los ODS) al año 2015. El alcance fue bastante desigual en algunos había experimentado un cierto desarrollo que prometedor siempre sin alcanzar el objetivo previsto en un principio y en otros no tanto y como la comunidad internacional no había sido capaz de alcanzar los objetivos que se habían marcado para 2015 (eran 8) decidió marcarse 17 para el año 2030. Es decir, no solo dijimos que había que volver a saltar la valla sino, que subimos la valla un tanto más para que fuera más complejo.

El valor jurídico de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como el los Objetivos de Desarrollo del Milenio es relativo. Los ODS están incluidos en el marco de la Resolución 70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Y las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas no son jurídicamente obligatorias de manera individual. Hay toda una teoría entre los internacionalistas de un cierto valor implícito, de manera que cada Resolución de la Asamblea no es obligatoria *per se* para los estados, pero los estados tendrían difícil justificar que van oponiéndose o que van actuando en contra de todas las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas. En todo caso, no es un texto jurídicamente obligatorio, no impone a los estados el compromiso de erradicar la pobreza, por poner un ejemplo, o de luchar contra cambio climático, en relación con los objetivos previamente predeterminados y

en realidad es una demostración de la reticencia que todos los estados tienen en asumir compromisos de Derecho duro.

Porque no olvidemos que estos Objetivos tienen un contexto económico. Es decir, cumplir los ODS tiene un coste económico en diferentes variables y los estados, los políticos, los gobernantes, son relativamente reticentes a asumir esos compromisos con un efecto inmediato.

**En cuanto a los ODS hay un factor determinante como es el fenómeno del cambio del cambio climático. ¿cuál es esa relación entre el fenómeno del cambio climático y los ODS?**

Las relaciones son todas y en todos los sentidos y en todas las direcciones respecto a los ODS.

El *soft law* no se limita a que ya no ya no perfilamos tratados en relación con textos jurídicamente obligatorios, sino que a veces ahora estamos adoptando tratados cuyo contenido están “*soft*”, sus obligaciones son tan relativas, que el propio tratado formalmente es un tratado internacional, *hard law*, es derecho duro, pero en el interior es *soft law*. El Acuerdo de París es el ejemplo más claro. Si hiciésemos un análisis detenido de a qué están obligados los Estados en el Acuerdo de París llegaríamos a la conclusión de que son obligaciones procedimentales, pero no sustantivas.

El cambio climático influye en todos los sentidos. El cambio climático es un factor que genera algunos de los ODS, pero además es un factor que agrava, o que dificulta, la consecución de otros ODS. Por ejemplo, el clima, el cambio climático tiene su propio objetivo. El Objetivo 13 de acción por el clima es específico en la lucha contra el cambio climático. Pero para ello también es necesario: el Objetivo 6, el agua limpia y saneamiento; el Objetivo 11, las ciudades sostenibles incluso para el funcionamiento de las instituciones (ODS 16) y hasta si me apuras para la erradicación de la pobreza (ODS 1). Es decir, por una parte, tiene su propio Objetivo, tiene su propia acción específica, pero además es un fin al que se tiene que atender en el resto de Objetivos.

El cambio climático es anterior a la propia identificación de los ODS, un problema que tiene su percepción en los años 80. Hay toda una construcción jurídica internacional muy relevante y que tiene también una dimensión científica

que es absolutamente imprescindible con el Panel Intergubernamental contra el Cambio Climático.

El primer granito es la Convención Marco de Naciones Unidas de Nueva York del año 92, en la que a pesar de que traducimos el derecho internacional las necesidades de trabajar contra cambio climático, la situación ha ido a peor. Este Panel Intergubernamental elabora informes periódicos, ahora mismo estamos inmersos en el sexto, y cada informe es claramente peor que el anterior en dos planos. En el primero, el progreso del fenómeno, y el segundo, el de la certeza de que en un porcentaje muy elevado ese empeoramiento del fenómeno viene como consecuencia de la actividad del ser humano. De hecho, en términos absolutos, estas dos dimensiones se sintetizan en una y es que a pesar de que tenemos décadas de cooperación climática internacional el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero ha seguido creciendo a pesar de la cooperación.

Es decir, el cambio climático es un punto clave en relación con los ODS desde el punto de vista de que tiene su propio Objetivo y si queremos cumplirlo hay que luchar contra el cambio climático, pero, además, si lo cumplimos eso nos va a ayudar a avanzar de manera decisiva en otros muchos Objetivos, si no todos, casi todos. Prácticamente en los otros 16 Objetivos restantes vemos que efectivamente el cambio climático tiene mucho que decir al respecto.

### **¿En qué marco se dicta el Acuerdo de París?**

El Acuerdo de París se adopta en diciembre de 2015, en la Conferencia de las Partes (COP) que tiene lugar en París. Es en realidad, el último paso porque todo esto (la lucha contra el cambio climático) se pone en marcha antes. Señalaba anteriormente, que la percepción del problema climático empieza a finales de los 70's, a principio de los 80's. Y ello tiene una traducción bastante rápida a nivel jurídico internacional porque hay una Convención que sale de la famosa Cumbre de Río, la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, que es la Convención Marco de las Naciones Unidas contra cambio climático del año 1992. En ella se empezaba a diseñar una reacción, un esquema internacional de cooperación contra el cambio climático. ¿El problema? Las reticencias de los estados a asumir compromisos específicos porque tiene un coste económico es que los estados optaron por un modelo de Convenio, que es clásico del derecho

internacionalmente del medio ambiente que es los Convenios Marco. Y un Convenio Marco consiste, como una ley marco, en la determinación de una serie de principios de funcionamiento en un gran texto dejando para estadios posteriores, para documentos posteriores, en el caso del derecho internacional de lo que se suelen llamar protocolos posteriores, la concreción de los compromisos concretos. En este caso, la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático:

- Fija una serie de principios como el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.
- También fija objetivos no demasiado ambiciosos como la reducción de las emisiones hasta alcanzar un nivel determinado.
- No se plantea la eliminación de las emisiones porque entonces era pura ciencia ficción.

Y se dejaba para pasos posteriores el núcleo, es decir, cuánto y como iba a tener que reducir cada uno de los países firmantes sus emisiones de gases de efecto invernadero. La primera concreción es el famoso Protocolo de Kioto. El Protocolo en realidad es un texto que cuelga de la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático, es decir, está sometido a los principios rectores básicos de dicha Convención Marco. Como se dice vulgarmente, era pasar “de las musas al teatro”, o sea pasar de decir todos somos muy amigos de la lucha contra el cambio climático, todos entendemos que es absolutamente imprescindible luchar contra cambio climático, a decir yo estoy dispuesto a contribuir con este esfuerzo a la lucha contra el cambio climático. Y como tal, la cosa cambia. La Convención Marco es prácticamente universal, todos los estados la firman. Pero, uno de esos principios de las responsabilidades comunes pero diferenciadas de la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático decía que como no todos los países habían contribuido igual a la génesis del problema, lo cual en aquel momento era rigurosamente cierto, no todos van a tener que contribuir igual a la solución. Y esto, en aquel momento se traducía en decir que, los países en desarrollo no tenían que asumir compromisos en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y podían seguir desarrollándose de acuerdo con el modelo tradicional.

Eso generaba un problema de competitividad que en algunos casos como en el de la Unión Europea fue asumido y en otros, como el de Estados Unidos, no. Estados Unidos veía como sus grandes competidores a nivel global China y, en aquel momento en menor medida, India, no asumían esos costes y entonces no participó en el Protocolo de Kioto. Es decir, la pretensión primera de la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático, muy loable, de hacer un esfuerzo colectivo se tradujo en que se esfuerzo solo lo hacían algunos en el Protocolo de Kioto. Estados Unidos no ratificó el Protocolo y por lo tanto no le era exigible.

El sistema funcionaba mal, no generaba el nivel de esfuerzo colectivo necesario como para revertir el problema del calentamiento global. Y, además, el Protocolo terminaba el 31 de diciembre de 2012. Los estados tenían claro que tenían que adoptar un nuevo Protocolo que desarrollase la Convención del 92 a partir del 1 de enero de 2013, y a ser posible que lo hiciese bien. Que diese lugar a un esfuerzo conjunto colectivo de reducción de emisiones evidentemente importante como para revertir el fenómeno.

Pero llegamos tarde y mal. Hay un primer intento que es la famosa Conferencia de las Partes, que es el órgano gestor donde todos los Estados parte de la Convención se reúnen para tomar decisiones, que tuvo lugar en el año 2009 a la que había que haber llegado con un texto que sustituyese al Protocolo de Kioto y no se obtuvo ningún texto. Se obtuvo un acuerdo político que no establecía ningún tipo de obligación y eso ya generaba un lapso, un vacío, que se intentó colmar en una segunda ocasión con el famoso Acuerdo de París.

Es decir, a la pregunta de dónde venimos con el Acuerdo de París, desde el punto de vista estrictamente jurídico internacional es el segundo protocolo que desarrolla las obligaciones concretas que la Convención Marco no recogía en el año 92.

¿Que se hizo? Pues intentar corregir los límites del Protocolo de Kioto y como el Protocolo de Kyoto no había funcionado porque seguía el sistema de emisiones exentas donde no todos los estados tenían que reducir emisiones, y el mapa de emisores ha cambiado radicalmente. Si viésemos un diagrama entre los 10 principales emisores de gases de efecto invernadero solo hay dos países desarrollados occidentales que son Estados Unidos y Alemania. Estados Unidos

en el segundo lugar y Alemania en el octavo. China, India, Rusia, Indonesia, Brasil, México, Nigeria y Corea eso son estados que han pasado a emitir más gases de efecto invernadero que los que anteriormente habían generado el problema. Entonces la conclusión en el Acuerdo de París fue decir, vamos a quitar esa obligación de que solo algunos tienen que reducir emisiones y que todos los estados hagan un esfuerzo reduciendo emisiones.

El Acuerdo de París es *soft law*, formalmente es un tratado, pero en cuanto a su contenido no. ¿Por qué? Porque los estados no están dispuestos a asumir obligaciones cuantificables. ¿Entonces qué hicieron? Cambiar el modelo. Antes lo que cada Estado tenía que reducir venía dado por un órgano centralizado que era la Conferencia de las Partes y entonces el Acuerdo de París dijo, no, que cada uno diga lo que está dispuesto a reducir. Lo cual, políticamente es muy interesante. Se puede vender muy bien a la opinión pública sobre todo la opinión pública que no se lee el tratado.

Pero todo esto tiene un objetivo fundamental que el conjunto de lo que todos los estados reducen sea suficiente como para alcanzar el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que permitan cumplir el objetivo que fija el propio Acuerdo de París, que es que el incremento de las temperaturas no sea superior a 1,5° o 2°.

El problema es que ahí se produce la situación que se conoce como el dilema del prisionero. ¿Qué es lo que cada estado hace? Cada uno dice, bueno yo voy a reducir menos, voy a asumir menos costes y a los demás que están muy comprometidos con la lucha que contra el cambio climático ya reducirán más y compensarán. El problema es que lo piensan todos.

Por ello, decía que en realidad el Acuerdo de París, en cuanto al contenido, está más cerca de ser *soft law* que un tratado internacional (aquí hay una discusión en la doctrina yo quizá tenga una posición más heterodoxa, pero creo que es la que se ajusta a la realidad) porque en realidad no les dice a los Estados “esta es su obligación precisa”, sino que les dice “díganos usted a qué está dispuesto”. Y, además, si no cumple aquello que usted mismo ha decidido autoimponerse no pasa nada porque no hay un mecanismo de sanción, el famoso artículo 15 del Acuerdo de París que en realidad es un mecanismo de facilitación y cumplimiento pero no de imposición de sanciones en el caso de que no cumplas el objetivo que el propio Estado se ha intentado otorgar.

**En el ámbito regional europeo, ¿qué es lo que está haciendo la Unión Europea y que es el llamado Pacto Verde Europeo, que es su principal herramienta?**

La Unión Europea muchas veces es susceptible de crítica entre otras cosas porque los políticos de los Estados la utilizan también como chivo espiatorio “la culpa de Bruselas” y así yo no he podido hacer otra cosa. Pero la verdad es que, en el esfuerzo de mitigación, no tiene parangón. La Unión Europea desgraciadamente no es líder. Bueno, depende como entendamos el concepto del líder. Pero si entendemos el líder como el que es capaz de convencer a los demás que sigan su propia senda de actuación desgraciadamente no porque los demás no actúan igual.

Pero si es modelo, El modelo que la Unión Europea proponía era uno totalmente distinto no era el de una Convención Marco, sino que era el de la fijación de objetivos precisos en el plano temporal y cuantitativo de reducción de emisiones. No cuajó, demostrando que no es líder. Cuajo el modelo que prefería Estados Unidos y China.

Pero en el plano interno, la Unión Europea sí que ha seguido una senda totalmente distinta. Ha ido fijándose objetivos de reducción de emisiones. Autoimponiéndose objetivos de reducción de emisiones superiores a los que le marcaba el derecho internacional global. El Protocolo de Kioto, si no recuerdo mal, le decía a la Unión Europea que tenía que reducir un 5%, y la Unión Europea como primera imposición de obligaciones se fijó un 8%. Luego ha sido los diferentes paquetes que la Comisión ha ido impulsando el famoso paquete 2020: reducción en el año 2020 del 20% de emisiones, mejorar el 20% de la eficiencia energética e incremento hasta el 20% de las energías renovables en la emisión energética. Y luego hemos ido subiendo hasta el 40% en 2030, y en un momento determinado como consecuencia de la pandemia y de todo lo que había con anterioridad, la Unión Europea da un paso más, que es ese Pacto Verde Europeo que es la última instancia y que en realidad viene a tener un valor jurídico mucho más importante porque la Unión Europea sí que lo traduce en normas.

El Pacto Verde Europeo lo que establece es una serie de pautas de comportamiento que se traducirán en norma jurídicas para convertir a la Unión

Europea en una sociedad sostenible con un crecimiento inclusivo y climáticamente neutro.

En el marco de ese Pacto Verde Europeo se toman varias medidas que directamente están relacionadas con el esfuerzo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y otras que indirectamente también lo están: haciendo una movilidad sostenible, etc. En cuanto a las que están directamente relacionadas, el Pacto Verde Europeo ya no solo es literatura porque recoge la obligación de las instituciones de adoptar normas jurídicas obligatorias y está la famosa Ley Europea del Clima, el Reglamento que se adopta en el año 2021 que traduce como se va a llegar a los objetivos que marca la propia Comisión que son, volviendo a los parámetros que decíamos antes:

- En 2050 la Unión Europea pretende ser climáticamente neutra es decir que las emisiones de gases de efecto invernadero que se lancen a la atmósfera serán iguales o menores que las que se detraigan a través de los diferentes sumideros de carbono que la Unión Europea ha puesto en marcha eso se va a conseguir mediante una reducción de las emisiones y un incremento de la de la superficie boscosa, en los de los diferentes mecanismos de captación de carbono que la ciencia nos ofrece.
- Tiene un objetivo intermedio que si no me equivoco es que para 2030 quiere alcanzar un 55% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Es decir, no tiene nada que ver. Toda la relatividad que hay en el plano internacional global en la Unión Europea se convierte en normas mucho más precisas. Esto es una conclusión positiva.

Para no ser demasiado optimistas porque aquí tampoco interesa demasiado, hay que tener en cuenta que la Unión Europea no es que sea una gota en el océano, pero como decía anteriormente, ya no es el actor principal. Es decir, la situación mejorará globalmente cuando los grandes emisores fundamentalmente esos 10 que decía que son los grandes emisores que suponen aproximadamente mas de un 70% de todas las emisiones globales sigan este mismo modelo.

La Unión Europea está en un plano totalmente distinto, es positivo, cualquier reducción de emisión de gases es positivo, pero solo producirá un éxito



apreciable desde el punto de vista de la reducción del problema si los demás siguen por esa misma vía. De momento no. Se va mejorando, las contribuciones que cada país otorga en el marco del Acuerdo de París que se van renovando cada cinco años, van siendo más rigurosas que las anteriores. Pero lo que nos dice la ciencia es que todavía no son lo suficiente como para alcanzar el objetivo del incremento máximo de 2° de temperatura en el futuro.

# **El Objetivo de Desarrollo Sostenible 3: implicaciones en el derecho administrativo sanitario español. La gestión de la pandemia producida por la COVID-19.**

Jaime Magallón Salegui

*Investigador de Derecho Administrativo.*

*Facultad de Derecho-Universidad de Zaragoza.*

*Miembro del Grupo de Investigación AGUDEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente).*

*Miembro del Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Ambientales de Aragón.*

Resulta particularmente llamativo el rasgo de que tiene un carácter muy interrelacionado con otros de ellos porque la afección a unos puede involucrar a este y como se posicionen o estructuren las distintas medidas que se tomen para la consecución del objetivo, del ODS 3 de salud y bienestar, puede influir y verse influido por otros como sería el caso del 1 (el del fin de la pobreza), el 2 (que sería el caso del hambre cero) o el 6 (sin el más lejos de agua limpia y saneamiento). En definitiva, la perspectiva de lo que es la salud y el bienestar son conceptos holísticos, son muy amplios y tienen muchas facetas de ese carácter poliédrico y al final las influencias pueden ser múltiples.

Ese sería el primer rasgo que me gustaría comentar este respecto y, en segundo lugar, trayendo precisamente esa perspectiva jurídica, el hecho en sí de que, sobre todo en Estados compuestos como puede ser el nuestro, un rasgo importante es la necesidad de cooperación y colaboración o coordinación en particular interadministrativa pero también con la sociedad. Es uno de estos ejemplos en los que la esfera pública, la administración o el Estado –llámese como se prefiera–, no puede legislar o no puede tomar medidas a espaldas de la sociedad, sin tener conocimiento de cómo lo afectan, qué opinión le merecen y si están resultando eficaces o no. Esto se vio precisamente en el contexto del

confinamiento y las distintas medidas que se iban tomando a lo largo de los meses, habiendo opiniones dispares a favor y en contra, pero en ningún momento llego a haber un tensionamiento directo frente a ella. Podemos estar agradecidos en nuestro caso de que la sociedad aceptó en mayor medida los requerimientos que se le iban haciendo. Lo que sí que me gusta de este ODS – y sobre todo el contraste– es que por desgracia nos vimos en un aluvión de datos e información diaria, sobre todo cuando estábamos todos encerrados en casa y se iban haciendo comparaciones entre los estados centralizados, de los que sería un exponente Francia, en función de las medidas que tomaba y los resultados que ello producía, véase en número de contagios, de hospitalizaciones, de –por desgracia– fallecimientos y con lo que me gustaría concluir esta primera parte será indicando que no necesariamente la estructura de un Estado u otro predetermina por sí un resultado mejor o peor con las medidas que se han llevado a cabo.

Entrando ya en el propio ODS, pasada esta previa contextualización, ¿a qué aspira? ¿cuál es el objetivo concreto del ODS 3, de salud y bienestar? Nos dice que es garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades. Se ve que es un concepto y un ámbito muy amplio el que abarca y, de hecho, la salud sufre muchas interacciones en este sentido. ¿Qué nos podemos encontrar a este respecto? La contaminación urbana, la necesidad de promover la práctica deportiva por parte de la ciudadanía, dar difusión sobre todo a la información que puede ser relevante de cara a estas cuestiones que se suelen llamar ahora prevención y autocuidados por parte de las personas, que no dependamos siempre de este ente externo del que requerir siempre una asistencia sanitaria, un médico, si nosotros podemos controlar ciertas pautas o comportamientos que puedan evitar requerir esa asistencia sanitaria. En definitiva, esa responsabilidad individual. Por último, naturalmente la idea de que siempre haya un sistema sanitario detrás que nos pueda cubrir o nos pueda proteger en caso de cualquier enfermedad, patología que tengamos. En nuestro caso, es un sistema mayoritariamente público.

Concretamente, por lo que se puede ver en la estructura del propio ODS, se compone de 10 metas. Imagino que ya se habrá dicho que los 17 ODS se estructuran todos en metas que particularizan la acción de los poderes públicos para su consecución y concretamente creo recordar que son un total de 169

metas en las que se descomponen los ODS y en el caso de este, ¿cuáles nos encontramos? La reducción de mortalidad materna infantil; poner fin a la enfermedad de estas visibles como el sida o la tuberculosis, y las no transmisibles naturalmente; prevención frente a alcohol, drogas y accidentes de tráfico; lograr una cobertura sanitaria universal o gestión de riesgos sanitarios para la salud nacional y mundial. Este último precisamente quizás es el que más nos toca.

Dado la interrelación de fenómenos, incluso el propio cambio climático puede afectar al estado de salud de las personas en dos ámbitos o dos prismas tanto de manera directa como indirecta. Por lo que se refiere a efectos directos, nos podríamos encontrar la variación de la propia temperatura, las precipitaciones o eventos extremos como serían las olas de calor y frío (precisamente en una ciudad como esta, los veranos no son fácilmente soportables), y los fenómenos extremos que provocan, como pueden ser inundaciones o –su contrapunto– las sequías. En la parte de efectos indirectos que puede provocar el cambio climático estarían la transmisión de enfermedades, la menor disponibilidad de agua o la peor calidad del aire.

En definitiva, nos encontramos con una responsabilidad compartida, entre lo que sería –por hacer una reducción– los poderes públicos y la ciudadanía o el sector privado (donde incluimos todo tipo de asociaciones, entes, empresas, es un campo muy amplio).

Y acotando esto a la perspectiva legal digo que nos interpela a todos porque un fundamento de nuestro Estado de Derecho es el sometimiento tanto de ciudadanía como de poderes públicos a la Constitución en primer lugar y al resto del ordenamiento jurídico. La propia Constitución, en definitiva, nos da unas pequeñas pinceladas o pautas que se ven influenciadas o que pueden guiar la conducta tanto de unos como de otros. De hecho, conviene recordar que la Administración tiene que servir con objetividad los intereses generales, tiene carácter vicarial o servicial respecto de los intereses generales, sin entrar a comentar qué significa este concepto jurídico indeterminado. También dice que se tiene que guiar por unos principios de eficacia y coordinación, especialmente importante este segundo dado que hay varios niveles de la Administración interpelados y dado que estamos hablando de salud ¿qué referencia encontramos a este respecto? Que la Administración, los poderes públicos

tienen que velar –como dice la propia Constitución– por la salud pública a través de medidas preventivas y de prestaciones y servicios necesarios. Es verdad que esto es un principio rector, no estamos hablando de un derecho fundamental, pero sí que se tiene que conectar con el derecho que tenemos todos a la vida y a la integridad física y moral, que no dejan de ser conceptos amplios y, a veces, necesitados de definición.

Sobre este primer punto lo que se puede decir es que estamos interpelados y somos responsables todos, cada uno en nuestro grado, naturalmente, y esto se veía, como comentaba al inicio, en que se han tenido que tomar medidas o se tuvieron que tomar medidas, como ahora comentaré, y la sociedad las respetó y las acató de hecho. Más allá de respetar, incluso acatar, porque en cuanto empezaron las campañas de vacunación, nuestro país precisamente fue pionero en el sentido de que la llamada a la ciudadanía fue contestada, respondida con gran éxito, como se ve en los índices progresivos de vacunación. Conforme se iban permitiendo escalar o se iban nivelando los estratos poblacionales a los que se llamaba para vacunar. Se priorizó, naturalmente, a las personas mayores y conforme se fue ampliando este campo se vio que la ciudadanía a este respecto.

Ciertamente, como decía, el ODS sí que está marcado por esta situación de excepcionalidad que comenzó ya, para nosotros particularmente con incidencia importante, a partir de mediados de marzo, de lo que hace ya desgraciadamente tres años. La regulación que teníamos a este respecto, sobre las situaciones de excepción, es lo que se denomina en la doctrina constitucionalista el derecho de excepción y este se puede conformar o aglutinar de diversas maneras. No vamos a entrar a definiciones ni tecnicismos a este respecto: una forma es la llamada dictadura constitucional y otra es el estado excepcional y este último es nuestro caso. Consiste en racionalizar la acción pública en cómo se transfieren o concentran los poderes en el Ejecutivo para poder tomar medidas que en una situación de normalidad no tendría capacidad, no tendría suficiente poder para llevarlas a cabo.

¿Qué tenemos aquí que nos influya? En materia de competencia (al final sobre todo en el derecho público lo que les interesa siempre es que para que alguien pueda actuar tiene que tener competencia para poder hacerlo), en nuestro caso, lo que serían las bases y coordinación en materia sanitaria le

correspondería al Estado, y la ejecución y la gestión de la misma a las Comunidades Autónomas. Esto se enlaza con esta idea que comentábamos al principio de que estamos en un estado compuesto en el que, nos guste o no, las medidas en una situación de normalidad el Estado, la Administración central, no las podía tomar sin tener en consideración o en cuenta la opinión y la gestión por parte de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, claro, en momentos excepcionales se recabaron todos los poderes para digamoslo así, sencillamente, para la Administración central. Ciertamente fue la idea que se tomó detrás. ¿Qué es lo que se buscaba? La protección de este derecho fundamental de la salud de la integridad física y moral.

Tenemos que tener en cuenta que el Estado también siempre, en situaciones de normalidad, sigue reservándose, además, una competencia básica que es garantizar que todos los españoles podamos ejercer en condiciones de igualdad nuestros derechos y obligaciones con lo que, precisamente, cobra mayor importancia este sentir en situaciones excepcionales como esta.

Ciertamente a nivel de regulación legal pues contábamos ya con medidas. Teníamos una ley orgánica del año 86 que fue en la que luego se basó ciertas medidas como los confinamientos experimentales que luego tomaron las Comunidades Autónomas. Teníamos también diversas leyes en materia sanitaria como la 33/2011, la 16/2003 y la –quizás más involucrada– Ley Orgánica 4/1981 que era la que desarrollaban las situaciones de excepcionalidad, la que nos concreta quién es la autoridad competente, los tiempos que hay para ello, los procedimientos que hay para ello... todo lo desarrolla ella. ¿Por qué comentaba esto o aprovechaba esta referencia para el final? Para ver una un desarrollo de cómo se gestionó esto por parte de los poderes públicos.

En principio se optó por centralizar toda la gestión en la Administración central. Si se acuerda la gente, incluso salió el Presidente del Gobierno dando una rueda de prensa, anunciando que se iba a proceder al confinamiento de la población vía un Real Decreto que se aprobó, el 463/2020, se tomó el 14 de marzo y en esta situación o decisión inicial, el prisma por el que se optó fue centralizar todo en el Estado. Esto contrasta, y de hecho se ve una evolución, en que hubo un segundo estado de alarma pero este no tiene tanta importancia

porque se aplicó solo a nueve municipios de la Comunidad de Madrid y también el Gobierno central se declaraba autoridad competente. Sin embargo, en el tercero –que, de hecho, fue el de mayor duración– que es el que ya nos declararon a finales de octubre, se generó esto que se dio en llamar la famosa “cogobernanza”: la necesidad de que las Comunidades Autónomas adoptarán perfiles propios dentro de un marco general por supuesto que estableciera el Estado para establecer determinadas medidas como la necesidad de adelantar o extender los toques de queda (en definitiva, a partir de qué momento todo el mundo por las noches ya debía o tardes debía estar en su casa), la prioridad en el sentido de vacunaciones,... bueno, diversas medidas que se iban tomando.

De hecho, paradójicamente, a mi esto me llamó la atención cuando estuve echando un vistazo a algunos datos: cuando más necesaria resultaba esta coordinación, esta cooperación interadministrativa también, es decir, en este momento de cogobernanza, fue cuando menos reuniones de la Conferencia de Presidente hubo. En el primer estado de alarma en el que la autoridad era el Gobierno central hubo catorce reuniones de esta Conferencia de Presidentes y, sin embargo, cuando se extiende o se delega este carácter de autoridad en las Comunidades Autónomas, se les permite una gestión en esta materia, solo se produjeron dos. Es curioso la diferencia de importancia en un momento u otro y, de hecho, otro órgano que se podía ver interpelado en esta materia como sería la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado solo se reunió una vez y fue el 30 de abril de 2020, incluso en el primer estado de alarma.

Al final el hecho en sí de que haya una estructura compuesta siempre predetermina que hay un ente que es el coordinador y otros que son los coordinados, siempre y cuando se establezca la competencia. De esta materia el coordinador naturalmente es la Administración central, la Administración General del Estado, el Gobierno central y los entes coordinados pues serán las distintas Comunidades Autónomas. A este respecto existen diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional aclarando qué es o qué comportan las funciones de coordinación, aunque eso tampoco vamos a aburrir a quién nos escuche.

Lo que quizás tuvo o cobró protagonismo era un que un tanto desconocido que era el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y ¿por qué digo que cobro protagonismo? Porque se dudaba sobre la vinculatoriedad de las

medidas, de los acuerdos que tomaba este órgano cuando había Comunidades Autónomas que disentían. Se me ocurre el caso de, si no recuerdo mal, la Comunidad de Madrid que ponía en duda que aquellos acuerdos que se tomaran en el seno de este Consejo fueran vinculantes y tuvieran que acatarlos y cumplirlos todas las Comunidades Autónomas, incluso incluso aquellas que hubiesen dicho que no, aquellas que se opusieran a ello. De hecho, definiciones aparte, se considera que es un órgano de coordinación, cooperación comunicación e información (muchos “on” por el camino) de los servicios de salud –se entiende– autonómicos junto con el estatal. Y de hecho cobro protagonismo en este tercer estado alarma porque se le atribuyó la facultad de adoptar cuantos acuerdos fueran necesarios para establecer sobre todo indicadores de referencia y criterios de variación del riesgo. Esto ¿por qué fue importante? Porque era precisamente en esas horquillas de riesgo e índices de valoración conforme a lo que se tomaban las medidas de “tengo que restringir horarios de apertura de comercios, de hostelería”, “tengo que evitar que a partir de cierta hora la gente”, ... las diversas medidas que se fueron que se fueron tomando a este respecto por parte de las de los distintas Comunidades Autónomas.

Y ¿por qué se dudaba de la eficacia de estos acuerdos? Porque nos decía, nos dice la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público que las conferencias sectoriales –y este es un ejemplo de ellas– pueden adoptar dos tipos de resoluciones: lo que son recomendaciones y lo que son acuerdos. Sin embargo, para lo que se refiere a los acuerdos prevé una excepción y dice que, en los casos en que la Administración central ejerza funciones de coordinación, en caso de que se adopte un acuerdo por las conferencia sectoriales –como este Consejo– es de obligado cumplimiento para todos, incluido aunque establezcan un voto particular, un voto disidente. O sea, por mucho que se quede constatado, se quede por escrito en esa resolución, en ese acuerdo, todo el mundo tiene que cumplirlo, que de hecho fue lo que lo que acabo pasando: por mucho que disintieras, tenías que acabar cumpliendo. Y el problema fue que a veces el Consejo era muy lento adoptando acuerdos y estas resoluciones y se puso en tela de juicio si –de hecho esto entra de lleno con el tercer y último punto que quería comentar– si es más eficaz un poder central que no tenga que consensuar medidas con otros poderes descentralizados o si realmente era más eficaz que



estos últimos, las Comunidades Autónomas tuvieran poder pero se potenciara el papel digamos coordinador del Consejo y del Ministerio. Esto siempre son debates y habrá gustos y opiniones en la doctrina para todo color.

Como anécdota más bien a este respecto, la cantidad de medidas. Si algo se supone que es un pilar en el tema del Derecho es la seguridad jurídica y, sin embargo, por mera referencia anecdótica, si a día de hoy alguien decide entrar en el código electrónico del BOE sobre la cantidad de medidas que hay sobre la gestión de la pandemia encontrará más de 200 normas y habló de normas sólo estatales. A esto habría que añadir las normas que dictaron las 17 Comunidades Autónomas a este respecto y los diversos pronunciamientos de los Tribunales porque no hay que olvidar que luego eran ellos los que fiscalizaban los confinamientos perimetrales, las aperturas y cierres establecimientos, de todo. Fue, sin duda, un caos normativo en esa materia y era un valiente todo aquel que se atreviera a intentar poner orden en todo aquello y, de hecho, suerte que se acabó creando este código de normativa estatal porque en origen ni siquiera existía. Era simplemente todos los días meterse en el BOE e ir buscando qué referencias encontramos.

Por cerrar esta primera parte como decía, naturalmente cuando aparecen problemas y, sobre todo, excepcionales de esta envergadura, es normal que se produzcan disfunciones, problemas y que una planificación te falle y la cuestión es simplemente es analizar y rectificar aquello donde veas que eres ineficiente y tratar de corregirlo. Siempre cuenta con el parecer de la sociedad. Es verdad que esto no se traduce en que si la sociedad te dice a algo que no automáticamente la esfera pública, los poderes públicos tengan que decir bueno pues me resigno a no tomar esta medida. Si el poder público considera que algo ha de ser tomado, que una medida debe ser emprendida porque es necesaria para proteger la salud, para la cuestión de que se trate, las personas no van a estar de acuerdo pero si se está buscando un bien mayor, todos tenemos que hacer a veces sacrificios en los distintos problemas, sobre todo de esta medida.

Y contrastando con algunos datos, decía que no necesariamente se tiene que traducir que un Estado por ser central o ser compuesto, maneje mejor o peor *per se* los problemas como este de la pandemia. Se me ocurre que en un lado de la balanza, en el caso de los estados descentralizados, Estados Unidos y Brasil, precisamente no fueron el mejor ejemplo de una gestión eficaz de la

pandemia, desgraciadamente contrastando los datos de fallecimientos y de contagios. Pero, por otro lado, si se analizan otros estados centrales, que no los tenemos lejos, de hecho, hacemos frontera con ellos, en el caso de Francia o Portugal las cifras que nos encontramos son parecidas a las nuestras en aquel momento. Así que, en definitiva, hay que coordinar dentro de los poderes públicos, hay que informar a la sociedad y no tenemos que delegar los ciudadanos en la responsabilidad siempre en el otro, en la Administración. También tenemos que tomar medidas, tener esa responsabilidad individual en base a una información siempre naturalmente eficaz y adecuada. Toda medida siempre parte de una información suficiente. Si no conoces, tú no puedes actuar, sea en esta materia o sea en la cuestión de que se trate y, sobre todo, siempre que se tomen medidas en la parte de la esfera pública, que haya una planificación. Al final, si no conoces dónde estás ni qué es lo que quieres, difícilmente vas a poder tomar una medida que luego sea eficaz, por no hablar ya luego de la eficiencia, que también habría que tenerla pero, desde luego, no será eficaz.

**Una vez finalizado el periodo de mayor alerta sanitaria han continuado las protestas del personal sanitario. ¿Hay esperanza en una verdadera solución para mejorar el sistema sanitario español y las condiciones de sus trabajadores?**

Pues empezando justo por esta parte final, la primera idea que me viene a la mente es que se dice que la esperanza es lo último que se pierde con que entiendo que hay que ser optimistas en la materia porque es una cosa muy sensible, la sanidad, y sobre todo en un Estado como el nuestro que ha apostado decididamente desde el principio por una sanidad, un sistema sanitario público con que yo creo que sí. Naturalmente una opinión no vale nada si no tienes unos datos con los que ofrecer o contrastar esto. Se me ocurren algunos que pueda comentar aquí. Por ejemplo, algo que se ha comentado mucho y estará en boca de múltiples personas es el famoso Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia por el que a España entre los años 2021 y 2026 le corresponderá el envío de un total de 140.000 millones por parte de fondos de la Unión Europea. Es verdad que es una estructura bastante compleja la del Plan, porque nos habla

de cuatro ejes transversales, diez políticas tractores o palanca y treinta componentes, pero todo esto es una vorágine curiosa. ¿Qué está interpelado en esta materia? Podemos encontrar por ejemplo una política de estas diez que decía que sería la sexta que nos habla del Pacto por la ciencia y la innovación y el refuerzo del Sistema Nacional de Salud con que parece que la Administración sí que es tendente a realizar un cambio, un refuerzo de las previsiones o recursos de los que dispone de hoy a día de hoy. Este, por ejemplo, se estructura en lo que llaman tres componentes, digamos tres medidas más concretas, y, en particular, nos dice “renovación de las capacidades del Sistema de Salud” con que parece que hay un horizonte en este sentido de renovación y actualización. Básicamente esto lo tendrá que hacer en coordinación con las Comunidades Autónomas y el citado Consejo Interterritorial.

¿Qué podemos encontrar? Para este componente, para este refuerzo y renovación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud, están previstos en el Plan un total de 1.069 millones de euros, concretamente vía cinco reformas y seis inversiones y la inversión más importante que he podido encontrar se llama el plan INVEAT. ¿Qué quiere decir esta acrónimo? Inversión en Equipos de Alta Tecnología sanitaria en el Sistema Nacional de Salud dotado con casi 800 millones de euros. ¿Qué prevé? ¿para qué se ha constituido esta medida? Nos dice para la supervivencia global y la calidad de vida de las personas, mediante el diagnóstico de enfermedades en estadios tempranos, posibilitando la intervención terapéutica rápida con especial atención a patologías de mayor impacto sanitario presente y futuro de nuestro sistema como sería enfermedades crónicas, oncológicas, raras y neurológicas. Muy amplio, sin duda, pero existe esta previsión y, por ir un poco más a cosa concreta, se especifican, se particularizan en dos objetivos: uno, reducir la obsolescencia del parque tecnológico de equipos de alta tecnología de nuestro sistema sanitario y elevar como mínimo un 15% la tasa media de densidad de estos equipos por cada 100.000 habitantes. Esto entroncaría con la idea de que no todo el mundo tiene acceso a unas mismas prestaciones o la misma facilidad, mejor dicho, en función de allí donde vive. Naturalmente, si te encuentras en una población mayor, véase una capital de provincia, incluso en nuestro caso de Comunidad Autónoma y con nuestra población, la facilidad de acceso a los servicios sanitarios va a ser mayor que alguien que viva en un pueblo pequeño y alejado de alejado de ella. De

hecho, se estructuró este Plan con los casi 800 millones divididos para los ejercicios 21 y 22 de la Ley de Presupuestos estatal y ¿por qué las leyes 21 y 22? Porque se prevé y, de hecho, sería un indicio de cambio bastante interesante, que estas medidas, esta instalación de equipos y su puesta en marcha sea para este septiembre de 2023, con que hablamos de un montante de dinero bastante importante y unos cambios interesantes en materia de potenciación y actualización de equipos.

¿Con qué más se podría reflejar esta tendencia, esta preocupación por el gasto sanitario? Se me ocurre, por ofrecer otro dato, la tendencia progresiva del gasto público en relación con el PIB. Por ejemplo, en 2015 se calculó que se España invertía un 6,1% del PIB en materia sanitaria y en 2021 fue del 7,3%. Naturalmente, cuando se ofrecen estos discursos de decir un país invierte más que otro, yo los contextualizaría. Por ejemplo, en el caso 2021 precisamente fue de los peores momentos de la pandemia y otro factor que puede influir quizás sea el envejecimiento de la población. Quien necesitará de más recursos o medidas del sistema sanitario será una persona mayor, no por nada sino por la propia degeneración del cuerpo humano frente a una persona joven.

Y aprovechando una perspectiva más personal de los especialistas de la materia, del personal sanitario en definitiva, –y que, de hecho, es bastante reciente–, hemos visto estos últimos meses distintas huelgas del personal sanitario en diversas Comunidades Autónomas, entre ellas precisamente la nuestra, en Aragón, y se llegó a un acuerdo, por hablar de la nuestra, entre el Salud (el organismo autónomo que se encarga de la gestión del servicio público sanitario en nuestra Comunidad Autónoma) y los sindicatos. Y ¿qué medidas se acordaron, por poner algunos ejemplos? Por ejemplo, la implantación progresiva de la jornada de las 35 horas para ellos; la apertura de los centros de salud hasta las 8 de la tarde (habría que ver en qué se completa esto, pero es verdad que más de una persona se encuentra con que su centro sanitario a veces solo abre por la mañana y si tiene un horario de trabajo por la mañana, luego encuentra problemas para poder acceder o ser atendido en el médico por aquello que le pase); reclasificar algunas categorías profesionales, sobre todo aquí se habla de los Técnicos de Cuidados Auxiliares de Enfermería, de los celadores también; o incluso cuestiones de retribuciones, ellos también son los primeros interesados en que con la evolución vayan mejorando su perspectiva retributiva.

En definitiva, y por tratar de sintetizar todo lo dicho –que al final hablar de datos puede hacer que nos perdamos por el camino–, diría que sí, que es un momento para tener esperanzas sobre la potenciación de nuestro sistema sanitario y la preocupación por parte de la Administración pública de la salud de las personas.

**El ODS 3 también tiene entre sus metas acabar con enfermedades como el VIH, la tuberculosis o las enfermedades derivadas del alcohol y otras sustancias adictivas. En España, por el nivel del desarrollo que tenemos, hay algunas de estas enfermedades que afortunadamente tienen una tasa de mortalidad bastante baja no obstante, ¿cómo se está trabajando en este ámbito?**

Si me permites centrar la atención en dos de los puntos que has comentado, lo haría en el consumo de alcohol y otras drogas, por un lado, y la preocupación por la salud mental, que parece que ahora está cobrando mayor relevancia o, por lo menos, conocimiento en los medios de comunicación esta preocupación.

Por lo que se refiere al consumo de alcohol y drogas, haría una división entre medidas dentro de nuestro sistema sanitario y proyectos o mecanismos al margen de propio sistema sanitario. Dentro de él, ¿qué podemos encontrar? Por ejemplo, curiosamente, en materia de adicciones al alcohol y otras drogas – aunque yo desconocía este dato–, desde 1965 contamos con planificaciones sobre esta materia. De hecho, se creó un órgano que es la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, que se les encarga de preparar y gestionar las distintas planificaciones que hay en materia de evitación del consumo de drogas y adicciones. ¿Cuál es el marco de referencia en este caso? Hay una Estrategia Nacional frente a las drogas y adicciones que la aprueba del Gobierno cada 8 años y ésta se concreta en distintos Planes de Acción. En nuestro caso, nos encontramos con que la Estrategia vigente es del período 2017-2024 y el Plan de Acción que se está aplicando ahora es el de los años 2021-2024, es decir, nos encontraremos justo en el punto medio de este plan.

Y ¿qué prevé, por hablar de algo más concreto? Prevé dos metas generales (ir hacia una sociedad más saludable e informada y hacia una

sociedad más segura), se concretan en diversas áreas de actuación, estas en acciones y, a su vez, en actividades a las que se indican o establecen unos indicadores para ver la evolución y su cumplimiento. Se añaden una serie de áreas transversales y demás. Por poner algún ejemplo, la segunda área transversal de este plan de acción nos habla de gestión del conocimiento y entre las acciones que prevé están el mantenimiento y mejora de encuestas y de indicadores. En definitiva, era lo que comentábamos al principio: si tú no tienes una buena base de datos, una buena referencia previa sobre la que planificar y tomar medidas vas a estar errando continuamente sobre todo en este caso que nos habla de toma de medidas para la prevención y control de adicciones por parte de las Administraciones. Si no tienes una base clara, difícilmente vas a tomar unas medidas clave redunden en beneficio para la sociedad. Esto es una de las medidas que prevé y también se prevén cuestiones como concienciar a la población. Esto, sin duda, es fundamental, si ellos no conocen los perjuicios, los problemas que puede acarrear un consumo, si creen incluso que la medida de consumo que ellos tienen es incidental, es ocasional, igual si luego se topan con los baremos que hay generados sobre esta materia resulta que se encuentran en un estadio superior y la problemática en la que pueda degenerar en el futuro sea mayor por esta autoconfianza que se generan en este consumo supuestamente esporádico. También se contemplan medidas en materia de legislación como sería proteger a menores frente a juegos de azar. No olvidemos que esto también es uno de los ámbitos que puede estar implicado en el tema de las adicciones y, sin duda, el consumo y los daños ocasionados por el alcohol, mejorando el conocimiento la materia por parte del Ministerio de Consumo y revisiones normativas sobre todo. De hecho, está previsto una propuesta de anteproyecto de ley sobre alcohol y menores y la revisión de legislación autonómica que se ve influenciada sobre esta materia.

En definitiva, legislación, planificación, toma de medidas y concienciación. Esto sería por la parte del nuestro sistema sanitario. Fuera de él, un proyecto que parece bastante interesante es Proyecto Hombre. Sobre él decir que se inició en los años 80 fruto –desgraciadamente– de la problemática de las drogodependencias (casi exclusivamente en ese momento de la heroína) y el primer centro de este proyecto que todavía no se llamaba así, no estaba aún constituida la asociación, fue en Madrid en 1984 y a semejanza de un proyecto

italiano “*Progetto Uomo*”. Se fueron creando otros centros a lo largo de nuestra geografía como era el caso de Bilbao, León, Zaragoza, etc. En 1989 se creó la Asociación Proyecto Hombre que, a día de hoy, se compone de 28 centros, y fue declarada de utilidad pública en 1993.

Algún dato que nos ofrece la propia asociación para contextualizar su relevancia en la actividad que desempeña. Nos dice que 18.788 personas han sido atendidas en centros de Proyecto Hombre. Un punto sobre el que llama la atención la asociación es que, si bien en la actualidad no se oye hablar mucho sobre drogas, no emos de llevarnos el equívoco de que ya no están presentes en la sociedad. Nos advierten de esta idea falsa de que, si no es noticioso, no existe. El problema persiste, por suerte no en la medida de los años 80, pero sigue estando ahí y puede afectar al consumidor particular, a las relaciones que tenga con su entorno y a los familiares que estén pendientes de su cuidado y preocupación. Al final, este no es un problema individual, aunque a veces lo parezca. También indica la asociación que elabora un informe anual sobre el estado de las personas con problemas de adicción, comenzando en 2013 y siendo el más reciente el de 2021. Este último nos dice que el intervalo de edad de las personas usuarias en tratamiento para ese año se situó entre los 18 y los 77 años, siendo la edad media de 39,4 años y dividiendo la edad por estratos de diez años, la franja que más acude es la de las personas con edades comprendidas entre los 30 y los 39 años, más de un tercio. Solo un 3,6% de las personas usuarias no vienen de ningún tratamiento anterior, es decir, casi la totalidad de personas vienen de tratamientos anteriores que han resultado no ser eficaces. También desglosan qué titulaciones tienen las personas que solicitan estos servicios y las personas que más los solicitan son gente cuya titulación más alta a nivel educativo fue la secundaria; en segundo lugar, las que tienen estudios primarios; en tercer lugar, las que carecen de estudios; y, por último, los que cursaron estudios universitarios. Cada uno que se forje aquí, a este respecto, la trazabilidad que considere sobre esta idea.

Un dato que me pareció curioso es que el mayor porcentaje de personas provenía de trabajos de restauración (casi un 20%) y más de la mitad declara tener deudas fruto de estos problemas. Las principales sustancias que acaparan por ver cuál es el problema que hay detrás de estas adicciones suelen ser la

cocaína y el alcohol. De hecho, entre los dos suman casi tres cuartas partes, casi un 75% de las personas que acuden allí. Todo esto con tema de adicciones.

En salud mental contamos con dos encuestas, una encuesta que se llama Encuesta Nacional de Salud en España y otra que se llama la Encuesta Europea de Salud en España. Se elaboran cada cinco años en turnos rotativos de cada dos años y medio, es decir, en el año 2017 se elaboró la encuesta nacional, en 2020 la europea y ahora en el 2022-2023 surgirá la nacional. Como datos en esta materia, dice la encuesta nacional que más de las personas con trastorno mental que necesitan un tratamiento no lo reciben y un porcentaje significativo recibe uno que no es el adecuado. Nos dice que el 9% de la población tiene problemas de salud mental y según la OMS el 25% lo tendrá a lo largo de a lo largo de su vida y de hecho dice que el 83% de las personas con problemas de salud mental no tiene empleo, entre otros muchos datos. La europea, por su parte, dice que más de un 12% de la población entre 15 y más años presenta sintomatología depresiva de distinta gravedad y la gravedad aumenta conforme aumenta la edad de las personas sometidas a la encuesta.

Porque no se entienda mi respuesta en un sentido negativo vamos a ofrecer un dato positivo también, un dato que me gustó y es sobre la percepción de la población sobre su salud. Teniendo en cuenta que la recogida de datos fue entre julio del 2019 y junio del 2020 y de hecho desde marzo del 20 la encuesta era telefónica porque se hacía por el confinamiento, pese a ser esa coyuntura tan compleja, tres de cada cuatro personas entre 15 y más años valoró su estado de salud como bueno o muy bueno. Este dato en los 33 años de encuestas apenas ha variado con lo que podríamos pensar que no ha habido cambio, la gente siempre se ha sentido igual. Sin embargo, esto habría que contextualizarlo con el envejecimiento de la población: si tenemos en cuenta que la edad media de población del año del año 1987 era 35 años y medio y la de ahora es de 43,6 años, que siga habiendo tanta gente que se encuentra bien, teniendo en cuenta que muchos de ellos han envejecido, implica que las cosas sí que se están haciendo bien. La gente se cuida, a la gente se le informa y se van tomando medidas a este respecto, con que es un dato bastante curioso y positivo.

También tenemos planificaciones en salud mental, desde luego. Por parte del sistema sanitario hay siempre una Estrategia de Salud Mental. Ahora mismo tenemos una para el periodo 22-26 y también se concreta con Planes de Acción.



El último, que es en el que estamos ahora, es el del periodo 22-24, está dotado con cien millones de euros. ¿Por qué ilustro esta cuantía? Porque generalmente a lo que le preocupa a la persona con problemas de salud mental y a su entorno es la posibilidad de ser atendido en el sistema sanitario, la demora con la que esto se produce y la dificultad de acceso a costearse estos servicios por su propio bolsillo de manera particular. Por lo que el hecho de que se prevea esta práctica presupuestaria espero y entiendo que redundará en ello, porque este plan comprende 45 medidas y el 20 de ellas se consideran prioritarias y entre ellas están el refuerzo de los recursos humanos en materia de salud mental, creando vacantes mediante la evaluación de las necesidades prioritarias en base a criterios de población y epidemiológicos y de hecho se prevé que se constituyan presupuestos finalistas para materias como esta precisamente en las distintas Consejerías de Salud y por parte del Ministerio de Sanidad. Aunque es verdad que es una rémora, es una asignatura que podemos tener pendiente, el porcentaje de personal sanitario especializado o relativo a la salud mental y la ciudadanía, pero quiero pensar que con estos datos que se dejan entrever por aquí tendremos una mejora en el corto plazo sobre esto.

**Igualmente, el ODS 3 habla de “garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva y la planificación de la familia”. Aquí siempre surgen varias cuestiones. No obstante, por centrar el tiro en “la planificación familiar” y en una práctica que siempre es polémica, ¿está la gestación subrogada permitida en nuestro país?**

Podemos volver al prisma jurídico que es quizás en el que nos sentimos como pez en el agua y tenemos una norma que nos dice qué pasa, qué ocurre, qué se prevé. Es una norma del año 2006, la Ley de Técnicas de Reproducción Humana Asistida y concretamente la respuesta que nos ofrece es sencillamente rotunda. En su artículo 10 prevé la nulidad de pleno derecho para todos los contratos de gestación por sustitución (que es como llama la ley a la gestación subrogada), tanto tengan precio o no, quedando determinada la filiación de los hijos nacidos de esta manera por el parto, es decir, la madre biológica sería la madre que se ha de entender como tal. Sobre esta materia también hubo una reforma reciente, la Ley Orgánica 1/2023 de finales de febrero que modifica otra

ley orgánica previa la de Salud Sexual y Reproductiva e Interrupción Voluntaria del Embarazo y en esta norma de 2010 incluyó un nuevo capítulo sobre medidas de prevención y respuesta frente a formas de violencia contra las mujeres en el ámbito de la salud sexual y reproductiva. su artículo 32 nos vuelve a recordar la nulidad de este tipo de contratos y de hecho remite a aquella ley de 2006 y, a decir verdad, pese a que pudiera parecer que esta norma, al ser más reciente, iba a incluir un catálogo o más medidas, que iba a ser más profusa, más desarrollada, lo único que hace con respecto a esto es añadir que se promoverá la difusión de información, vía campañas institucionales, de la ilegalidad de las conductas y de la nulidad de estos contratos. Es decir, el panorama desde 2006 hasta ahora 2023 no ha cambiado nada. Al final, que seamos conscientes de que estos contratos son nulos de pleno derecho creo que ya es conocido por la población.

Hay un administrativista que es Alejandro Nieto que habla de la diferencia entre Derecho normado y Derecho practicado y sería la diferencia entre qué es lo que prevén las normas y cómo se aplica luego el Derecho y lo interioriza la sociedad. Recientemente hemos tenido algún caso y pese a ser contratos nulos de pleno derecho se siguen produciendo. Generalmente por personas que acuden a otros países como puede ser Ucrania, Estados Unidos, Canadá y el listado continuaría, para conseguir –formalizando estos contratos– tener un hijo por gestación por sustitución. Esta práctica se topaba con que si la ley no lo permite, el hijo sigue perteneciendo a la madre biológica. Entonces, para evitar esta desprotección y en base al principio del interés superior del menor –que es una cuestión que preside la materia de derecho civil– contamos con que la Dirección General de Registros y del Notariado, que es la encargada de la vigilancia y supervisión de los distintos registros, dictó una resolución en 2010 sobre el régimen registral de la filiación de los nacidos mediante gestación por sustitución, que es el caso de que nos encontramos, y permite la inscripción del nacimiento de un menor nacido en el extranjero como consecuencia de estas técnicas, siempre y cuando se adjunte la resolución judicial del tribunal competente en ese país de origen en el que se determine la filiación del nacido. Más recientemente en el año 2019 dictó otra (resolución) sobre actualización de este régimen que no ha cambiado el sentido.

En definitiva, lo que se hace es que siempre que vayas a inscribir a un menor gestado por sustitución en el extranjero aquí, en el Registro Civil en España, si tú adjuntas la resolución correspondiente del tribunal competente, al hijo se le inscribirá como hijo de esta persona que lo solicita en el registro, es decir, el sustituido (la persona que no lo ha gestado como tal).

Por lo tanto, nos encontramos con este binomio: legalmente no se permiten estos contratos en España, la práctica se produce en el extranjero y cuando se traen a estos niños a España sí que se puede proceder a su inscripción en el Registro Civil. Ahora bien, aclara la resolución que con ello no se está intentando saltar la legalidad sino simplemente proteger en la medida de lo posible a este menor, que si no quedaría desprotegido y desvinculado porque no olvidemos que el que viene aquí a España es el menor con estos padres que han querido el menor, pero la persona gestante sigue estando en su país. Si rompes este vínculo y lo dejas desamparado qué sería de este año. Esta instrucción procura salvar esta situación.

# **El Objetivo de Desarrollo Sostenible 13 y sus implicaciones financiero-tributarias en España.**

Raquel Lacambra Orgillés

*Profesora Doctor de Derecho Financiero y Tributario.*

*Facultad de Derecho-Universidad de Zaragoza.*

*Miembro del Grupo de Investigación AGUDEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente).*

*Miembro del Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Ambientales de Aragón.*

Las Naciones Unidas el 25 de septiembre del 2015 definió 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y dentro de esos objetivos el 13 era correspondiente a la acción por el clima. Dentro de lo que es la acción por el clima, conocemos sobradamente las predicciones científicas que apuntan a un gran agravamiento de las circunstancias físicas que ya son perceptibles actualmente con un aumento medio de las temperaturas del planeta, una reducción de precipitaciones en algunas regiones, unido a la progresión ascendente de eventos climáticos extremos.

Pues bien, partiendo de este esquema muy básico, los planteamientos de mitigación que ya se llevan a cabo a nivel internacional y también a nivel de la Unión Europea se han traducido en unos ambiciosos objetivos de reducción de emisiones. Fundamentalmente en el marco de París bajo el control quinquenal que exige la presentación de planes estatales de acción climática conocidos como contribuciones determinadas a nivel nacional.

En este contexto la Unión Europea lanza un Objetivo 55 bajo la perspectiva de una neutralidad climática en 2050 dentro de su ámbito territorial y al menos un 55% es lo que se espera de reducción de emisiones netas para 2030. En este contexto, este desafío debe traducirse en políticas concretas y

estas políticas concretas tenía que abarcar muchos ámbitos también el ámbito económico y fiscal.

Desde la perspectiva de la que yo puedo hablar hay uno que destaca sobre todos ellos y es lo que se le ha llamado de forma generalizada fijación de precios al carbono. Este planteamiento que fue concebido en el seno de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) no debe ceñirse única y exclusivamente a lo que se pueda entender como tasa efectiva de carbono o precio de carbono. Incluye lo que es la propia imposición, los propios impuestos especiales al carbono, que incluyen impuestos especiales al combustible o precios a los permisos de emisión negociables.

¿Que se piensa respecto a todo como la propia fijación de los precios al carbono que incluye? Que fomenta de manera muy efectiva el cambio de opciones de producción y consumo que es lo que interesa. Que se produzcan conductas o actividades proclives a reducir estas emisiones contaminantes.

Hay estudios del año 2021 que determinan que alrededor del 60% de las emisiones de CO<sub>2</sub> de todo el uso de energía en 44 países de la OCDE y del G20 no están sujetas a una tasa o un precio al carbono. Solo alrededor de un 10% tienen una tasa de al menos 60 euros por tonelada. Por lo tanto, aproximadamente el 90% de las emisiones que se están produciendo en estos países tienen un precio inferior a una estimación neta de los costes de las emisiones de CO<sub>2</sub> para la sociedad.

Evidentemente también hay que tratar las iniciativas que se han promovido desde la Unión Europea. Hay que mencionar el llamado mecanismo de ajuste en frontera por carbono. Que ha sido objeto de un acuerdo provisional y condicional entre el Parlamento Europeo y el Consejo. Este instrumento no es propiamente fiscal, pero pretende aplicarse sobre importaciones de productos intensivos en carbonos, es decir, que generan emisiones de CO<sub>2</sub> en terceros países pero que en definitiva terminan luego repercutiendo en el medio ambiente en general. Se trata de evitar los esfuerzos de la Unión Europea, o por reducir sus emisiones que a veces contrarrestan, o que son difíciles de contrarrestar por la importación de productos fabricados por terceros países que no tienen políticas de cambio climático.

Si tenemos en cuenta la importancia del instrumento económico para reducir las emisiones no podemos olvidar el sistema de comercio de derechos

de emisión. Lo que se aplica en nuestro país, como miembro de la Unión Europea, son las pautas que nos marcaron la Unión Europea y que nos marca a través de la Directiva de 2003/87/CE que es la que fija las formas de este sistema de comercio de derechos de emisión.

Dentro de lo que es este objetivo 13, una parte importante de los gases de efecto invernadero se relaciona con sectores específicos como puede ser la energía y la producción eléctrica, el transporte, la ganadería intensiva, el sector industrial, en general en todos estos son generadores de contaminación atmosférica. La fiscalidad puede gravar estas actividades y por lo tanto puede ser decisiva para promover la transición a una economía descarbonizada moldeando los comportamientos y tratando de buscar sistemas de producción alternativos o propiciando sistemas de producción alternativos.

No podemos olvidar que los tributos no solo sirven para recaudar ingresos, es que además puede generar cambios en los comportamientos, inversiones, personas, empresas y organizaciones. Por ello, los tributos se consideran los instrumentos fundamentales para hacer efectivo este principio de “quien contamina paga” absorbiendo todas estas externalidades negativas que evidentemente el propio mercado no puede asumir.

Por lo que se refiere al medio ambiente español, las iniciativas del medio ambiente, tenemos una importantísima ya en vigor que es la Ley del Cambio Climático, pero que no se ha ocupado muchos de aspectos fiscales. No existe una regulación como tal de la tributación si no meras menciones específicas que tienen mucho que ver con la energía que se quiere desechar (los productos energéticos fósiles a los que se les anuncia que ya no van a poderse beneficiar de cualquier incentivo fiscal o beneficio fiscal) y también se habla de beneficiar, incluso en cuanto a costes de inversión, los sectores de energía renovable. Nos anuncian la necesidad de que nombrar un grupo de expertos que lleven a cabo la reforma fiscal de la fiscalidad verde (esto si que está en la Ley del Cambio Climático en la disposición adicional séptima).

Cumplimentando esto, tenemos un Libro Blanco de reforma tributaria y ahí se recoge importantes modificaciones en torno a la fiscalidad ambiental. Fundamentalmente en los dos sectores que se consideran estratégicos: el transporte y la energía. En cuanto a la energía, tenemos que ceñirnos a lo que nos viene marcado por Europa porque es un sector en el que la armonización

Europea está muy candente. El estudio de la reforma fiscal que se ha hecho sí que recauda propuestas muy importantes que se hicieron en su momento en cuanto a la tributación del sector eléctrico proponiendo que se sustituyan los impuestos especiales que actualmente existen sobre el consumo de productos energéticos por impuestos generales sobre el CO<sub>2</sub> o sobre las emisiones atmosféricas. Lo que tenemos en el en el ámbito nacional es un impuesto sobre gases fluorados de efecto invernadero, eso sí que existe, y lo que tratan precisamente es de incentivar tecnologías alternativas a este tipo de emisiones. Y también a nivel autonómico no podemos olvidar que hay muchas comunidades autónomas cada una con su desarrollo específico que tienen una imposición sobre la emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera. Es el caso de Aragón, tenemos nuestro propio impuesto ambiental de estas características que lo que se grava es el daño ambiental por emitir óxido de azufre, óxido de nitrógeno y dióxido de carbono. Si volvemos nuevamente la mirada a nivel estatal en cuanto a generación y distribución de electricidad existe imposición indirecta estatal, a la que ya me he referido antes hablando del Libro Blanco, que pretenden con la propuesta de modificaciones que se sustituyan por otro tipo de imposición, pero que existen e incluso hay tributos al transporte de energía eléctrica de alta tensión que han sido bastante conflictivos pero que siguen estando ahí.

Por lo que se refiere al transporte, tenemos un impuesto especial de carbureros y tenemos también un impuesto especial sobre determinados medios de transporte creado en el año 93 que tienen también capacidad normativa para incrementar los tipos que fije el estado. Es verdad que estos tributos fueron cedidos a las comunidades autónomas y por eso quiero decir que las comunidades autónomas tienen capacidad para incrementarlos si lo consideran conveniente y pueden tener influencia decisiva en lo que es las emisiones respecto a estos medios de transporte. Pueden incrementarlos respecto a las cuotas mínimas que hubiera marcado el Estado. Este impuesto especial sobre determinados medios de transportes se complementa con un impuesto a nivel local que es el impuesto de vehículos de tracción mecánica, que además es compatible con las tasas de regulación y control del tráfico. Y es un impuesto que puede servir en definitiva, en lo que es el sector del transporte y la movilidad,

para poder potenciar un poco esta transición a pues esta transición a una economía descarbonizada.

En Cataluña se dio un paso más y se creó un impuesto sobre emisiones de CO2 que es el que no existe a nivel estatal en estos momentos. Un impuesto que además tiene una recaudación bastante importante, 65 millones de euros. Se trata de un impuesto cuyos ingresos están destinados precisamente a la financiación de un fondo que se creó en Cataluña, un fondo climático y fondo de patrimonio natural, y que sirve precisamente para actuaciones que permitan disminuir este tipo de emisiones, o qué pintan luchar contra el cambio climático.

Por último, estamos hablando de lo que es propiamente contaminación. Porque en estamos hablando del ODS 13 tiene que ver con la acción por el clima. No deben olvidar que hay medidas fiscales muy importantes también a nivel de adaptación al cambio climático que protegen otros ámbitos otros recursos naturales como es el hídrico, la biodiversidad. Y que también son muy importantes las fiscalidades que pueden implementarse en todos estos ámbitos.

### **¿Tiene España una estrategia fiscal verde o, dicho de otro modo, nos encontramos preparados fiscalmente para encarar la transición ecológica?**

La Ley de Cambio Climático no contiene una regulación por tributación ambiental salvo muy escasas referencia. Solo esboza unos criterios mínimos y básicos que orienten la política fiscal que debe abordarse por el Gobierno para propiciar y asentar esa transición a la economía descarbonizada. El propio legislador es consciente de que el proceso de transición requiere el apoyo de una fiscalidad acorde y coherente con estos objetivos que se persiguen a través de esta Ley, y al mismo tiempo reconoce veldamente que el ordenamiento vigente en materia medioambiental, la legislación fiscal actual, no está preparado para ello. Prueba de ellos es que introduce un precepto en el que compele al Gobierno con muy escaso margen de tiempo, en seis meses, para que nombre un grupo de expertos que puedan sentar las bases de una reforma legal en el ámbito de la llamada fiscalidad verde. Esta medida, que es la única que potencia la Ley del Cambio Climático, es la única que tenemos hasta el momento. Lo que tenemos ahora es un Libro Blanco sobre la reforma tributaria que incluye una parte dedicada a la fiscalidad medioambiental, que está elaborada por fiscalistas



de reconocido prestigio, y que marca la vía de mejora de la tributación en materia medioambiental precisamente encarando, o lo que hay que hacer para encarar, el camino a la transición verde.

Teniendo en cuenta que la fiscalidad medioambiental juega un papel fundamental en el proceso de descarbonización, lo entienden así los expertos que han realizado el Libro, creo que esta ley que tenemos en vigor debió ser más ambiciosa en este sentido. Pudo haber perfilado una regulación específica, pero, sobre todo, y esto es criticable, debió haber marcado las bases obvias para garantizar una fiscalidad acorde a la transición verde, cuando menos en los dos sectores críticos: transporte y energía. Si se hubiera hecho, y estoy convencida, que la reforma tributaria sería una realidad mucho antes. Y de hecho me remito a lo que ha ocurrido, que la única medida que fijó la ley, es la que se ha cumplido.

Actualmente, tenemos impuestos y tributos de corte ambiental. ¿Es suficiente para encarar la transición ecológica? La respuesta tiene que ser no. La eficacia de lo que tenemos actualmente es relativa, y que muchas cuestiones son mejorables. Entre otras cosas, la imposición medioambiental no guarda homogeneidad en el territorio español. ¿Por qué? Porque se ha desarrollado fundamentalmente por las Comunidades Autónomas y además con distinto grado de desarrollo. Por lo tanto, resulta imprescindible marcar unas pautas legales, a nivel nacional, que implementen medidas fiscales que ciertamente contribuyan a lograr esa transición verde. Hasta ahora solo hemos puesto el primer ladrillo, que es el Libro Blanco.

**Al hablar de fiscalidad ambiental se ha reseñado un principio fundamental como es el principio de “quien contamina paga”. ¿Como se controla efectivamente que quien contamina paga?**

Esto es un tema interesante porque es verdad que ciertamente el tráfico mercantil todos termina recayendo en el consumidor final. Ahora bien, yo entiendo que esto no debe tampoco excluir de toda responsabilidad al consumo. Hay unos responsables principales y directos en quienes debe recaer el principio de quién contamina paga, pero también pienso y que no es ajeno totalmente de quien adquiera los bienes y servicios si hay detrás una carga contaminante en su producción, prestación o distribución.

Como regla general, el ciudadano tiene conocimientos suficientes sí, pero tampoco debemos ignorar que con nuestras adquisiciones participamos de este sistema. En estos momentos va a ser difícil evitar esta situación. A lo mejor en el futuro nos encontremos que se anuncian también los productos con la huella hídrica incluso con la carga contaminante. Y, al igual que ahora se nos anuncia los datos sobre efectos que el consumo del producto puede originar en la salud pues a lo mejor también se podía proporcionar datos sobre afecciones medioambientales que de alguna manera terminan repercutiendo en nuestra calidad de vida, en la salud de muchos ciudadanos incluso que no consumen estos bienes.

Los principales responsables de tener que hacer frente a las consecuencias de la contaminación son los que provocan directamente la misma. Pero tanto si son consumidores finales, como pueden ser los usuarios del agua, como si son productores o prestadores de un servicio que provoca contaminación. Y en este sentido, mecanismos legales, aunque no resulten eficaces los hay. Hay mecanismos legales que tratan de evitar que quien es sujeto pasivo de un impuesto medioambiental quien tiene que declarar y pagar este impuesto porque genera contaminación no pueda repercutir la cuota en el consumidor final o en otra gente de la cadena. Y esto es por la prohibición expresa establecida en las normas reguladoras del tributo. Otra cosa es que realmente se está eliminando esta incidencia en los precios finales de los bienes, como si fuera un gasto que tiene el contaminador. Esto es muy difícil de controlar. Prueba de ello, es que los expertos fiscales en el Libro Blanco lo reconocen. Lo que aportan estos expertos como solución es que el incremento de la capacidad recaudatoria que se espera de muchos de sus propuestas fiscales, estos nuevos ingresos, se utilicen para mitigar los efectos distributivos y sobre la competitividad. Dicen que se han hecho simulaciones que señalan que la introducción de compensaciones dirigidas a grupos de menor rentas puede minimizar los efectos perjudiciales incluso con un empleo reducido de la recaudación obtenida.

**Nos has hablado de la invención de Cataluña con ese impuesto sobre emisiones de CO2 de los vehículos de tracción mecánica. ¿Podría ser ese ejemplo de Cataluña una posible medida que se que se extienda a todas las comunidades autónomas de España para llevar a cabo una reducción y poner fin a los motores de combustión?**

Actualmente existen bonificaciones en el impuesto de circulación, estas bonificaciones existen en la Ley de Haciendas Locales, aunque son potestativas para cada ayuntamiento. Estas dos bonificaciones que existen es un 75% en función de la clase de carburante que consume el vehículo y en función de la zona de incidencia de la combustión en el medio ambiente; y un 75% en función de las características de los motores del vehículo.

Muchos municipios, incluido Zaragoza en su ordenanza fiscal, han recogido este tipo de bonificaciones. Ya tenemos bonificaciones en vehículos híbridos, esos que tienen motores de eléctrico-gasolina, eléctrico-diésel, eléctrico-gas que ya tienen un 75% de bonificación durante los seis primeros años desde su matriculación. Vehículos de motor eléctrico y misiones nulas también tienen un 75% de bonificación sin límite de tiempo. Y los híbridos enchufables otro 75%, en este caso, durante 10 años.

Bonificaciones en el impuesto de vehículos de tracción mecánica tenemos ya implementadas con la eficacia que tienen, que no es mucha. Lo que existe en Cataluña es un paso más, se ha implementado un impuesto que está gravando la contaminación, la emisión de dióxido de carbono por vehículos de tracción mecánica por los automóviles. Yo entiendo que la tributación no puede ser la solución absoluta única, o la vía para solucionarlo de una forma determinante y clara. Precisamente porque la tributación en sí no deja de ser un instrumento, un instrumento legal y un instrumento más para contribuir a su eliminación. Por lo tanto, tiene que venir acompañado de otro tipo de medidas. Esto no significa que la fiscalidad no sirva en el cometido, al contrario, sí que sirve, no se puede obviar en ningún caso. Hay que seguir profundizando en este tipo de tributación acompañado lógicamente de medidas que si son la prohibición como se plantea desde Europa pues prohibición no habrá otra.

Hablando de este impuesto catalán me parece importante remarcarlo que lo más importante de este impuesto catalán es que se ha determinado la afección de sus ingresos. Se trata de un impuesto finalista, sus ingresos se utilizan para

una finalidad concreta no va para financiar a la Comunidad Autónoma en general. Es precisamente a un cometido o una función concreta que es representada por este fondo del cambio climático que se ha creado en Cataluña desde el año 2017 y que tiene como finalidad financiar investigación de la lucha contra el cambio climático y financiar actuaciones tanto de prevención como de paliación de estos efectos de cambio climático en muchos ámbitos como puede ser la agricultura.

# **Aproximación a algunas cuestiones sobre las energías renovables desde el punto de vista financiero-tributario.**

Lucia Molinos Rubio

*Profesora Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario.*

*Facultad de Derecho-Universidad de Zaragoza.*

*Miembro del Grupo de Investigación AGUDEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente).*

*Miembro del Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Ambientales de Aragón.*

La finalidad del ODS 7, lo dice su propia nominación, garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos. Si bien, primero tenemos que concretar como conseguirlo y para ello es preciso, es necesario duplicar la tasa mundial de mejora de eficiencia energética y aumentar sustancialmente el porcentaje de las fuentes renovables que aporten al sistema energético en su totalidad.

Debemos tener en cuenta que la energía se utiliza para muchas actividades, no solo las industriales, comerciales o transporte, sino también para actividades cotidianas como cocinar o incluso el aseo personal. Pero lo cierto es que no todos tenemos el mismo acceso a la energía. De hecho, son millones de personas las que en el mundo siguen, por ejemplo, cocinando con combustibles muy contaminantes y por eso es preciso utilizar energías renovables en el uso doméstico, en la calefacción, en el transporte, así como también debemos obtener una financiación suficiente para que esas tecnologías más limpias resulten asequibles para todos.

### **¿Cómo relacionamos el derecho financiero y tributario con el ODS 7?**

El derecho financiero y tributario tiene una parte medioambiental y en ella incluimos a la fiscalidad de la energía. La energía es un recurso natural y produce efectos. Así, el derecho financiero ayuda a mantener el medio obteniendo ingresos que afecta a unas determinadas políticas y esos efectos causados por quienes los provoca les imputa unos costes medioambientales.

También procura modular unos comportamientos de forma que desincentiva a los que contaminan y malgastan energía e incentivan a todos aquellos que favorecen un uso racional siempre dentro del respeto a los principios de justicia tributaria y sobre todo al principio de capacidad económica.

### **¿Qué estrategias o que medidas ha tomado la Unión Europea para incentivar esta transición energética y la forma de cumplir el ODS 7?**

Principalmente se está revisando la Directiva de fiscalidad de la energía. Es un camino que todavía se está realizando. Pero, sobre todo, para conseguir una reducción del 55% de emisiones de CO<sub>2</sub> en el año 2030, o que Europa llegue a ser un continente climáticamente neutro para el 2050, las actuaciones van encaminadas, esas líneas de trabajo van encaminadas, a eliminar las exenciones e incentivos al uso de los combustibles fósiles, tanto en el transporte aéreo como marítimo, e incentivar el consumo de biocombustibles avanzados y biocombustibles sintéticos. Todo ello por supuesto en consonancia con los requisitos de sostenibilidad de la directiva ya revisada de las energías renovables.

¿Que nos ocurre? Que esto debe venir acompañado con medidas de suficiente financiación para que tanto el sector primario, como la industria manufacturera puedan hacer llevar a efecto importantes inversiones que necesitan para adaptarse a ese cambio de política.

Estas medidas tienen que ser precedidas por medidas económicas y también por las libertades que configuran pilares y objetivos del Derecho europeo como es circulación y libertad de establecimiento.

## **¿Como calibrar las implicaciones que tiene el derecho financiero y tributario con la obtención de los ODS?**

Las medidas fiscales son el gran reflejo de una política concreta. Y una política son tomas de decisiones y de señas, de estrategias, para alcanzar unos objetivos. El derecho financiero y tributario se ocupa de regular el marco jurídico normativo de las figuras que aportan esos recursos económicos para llevar a efecto las políticas que se deciden.

A nadie, en principio, si no nos explican para qué va a servir nuestra aportación con esos recursos económicos, no vamos a querer comprometernos con ellos.

Lo cierto es que también hay otros aspectos como comportamientos individuales que nosotros vamos a tener que modificar o vamos a tener que adaptar. Así, por ejemplo, esa globalización del turismo, la globalización del viaje en avión. ¿Porque pueden resultar tan bajos los precios de esos viajes en avión o en grandes cruceros? Pues es por esa fiscalidad de la que hemos comentado antes de esos combustibles tan contaminantes. En el momento que se proporcione combustibles verdes o combustibles menos contaminantes va a tener que repercutirse en esos precios que precisa de energía el medio de transporte.

Hay otro aspecto que es la repercusión que tiene esta adaptación a estos medios de energía sostenibles o renovables que volviendo al transporte tiene una repercusión importante en el turismo, en la economía del turismo. O puede tener gran repercusión las importantísimas inversiones que se deben realizar en industria. Es decir, unos objetivos concretos de desarrollo sostenible, pero hay que procurar que otros ámbitos no se vean mermados.

## **¿Cómo podríamos dibujar la situación actual de la energía?**

En mi humilde opinión, algo complicado. Si hacemos una evaluación global del territorio de todo el planeta, complicado. Si ya sectorizamos por continentes, no estamos todos en la misma situación. Pero el ODS 7 es para el mundo en su en su conjunto.

Así el consumo mundial de energía renovables actualmente, si no recuerdo mal, está por un poco por encima del 15%. Alejado de ese objetivo para

el 2030. Y ya no solo eso, sino que el incremento que se está produciendo cada uno de los ejercicios, pues no está progresando con la misma velocidad e incluso se puede decir que ha ido a la baja y si actualmente ese progreso pues está en 1,5% pues tendría que ser del doble alrededor del del 3%. Lo cierto es que queda mucho por abordar y ejecutar y se precisa un compromiso más firme una planificación en materia de energía ya no tanto a largo sino casi prácticamente a corto plazo y con políticas e incentivos a escala que sean adecuados de esa solución que pueden aportar energías sostenibles y para ello necesitamos recursos económicos.

### **¿Como podemos favorecer la transición energética?**

Sobre todo, incentivando comportamientos desde el punto de vista fiscal. Incentivando los comportamientos que supongan una apuesta decidida por las energías un renovables, es decir, pongamos un ejemplo: deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para aquellos contribuyentes que vengán a disponer de sistemas en sus comunidades o en sus inmuebles individuales. Eso sí que favorece un comportamiento individual de apuesta a los efectos de utilización de sistemas de energía renovable.

O diseñando políticas de transporte colectivo menos contaminante, este último año ha sido un gran ejemplo, ya no solo a nivel estatal, sino también al nivel local en el municipio de Zaragoza, pues se ha apostado por la rebaja del precio en los transportes colectivos urbanos. Por ahí podemos tomar esas acciones.

### **¿Es bueno financieramente o tributariamente invertir en autoconsumo?**

En principio, si tomamos única y exclusivamente el título del ODS 7, tendría que ser que sí.

Otra cuestión diferente es que pudiéramos analizar otros elementos que entran en juego en los diseños de la política de estos paneles que ahí pues bueno nos excedemos de lo financiero-tributario.

Se tiene que decidir cuáles son los criterios de aplicar en otros tributos, es decir si esos consumidores, aquella energía que excede y la revierten a la red



en general están realizando una actividad económica o no y con todo lo que ello podría llevar implícito.

**Al hablar de energías renovables se habla del impacto de paisajístico de las instalaciones y hay algunas autonomías que ha creado impuestos medioambientales. ¿Esto favorece o desincentiva la apuesta por las energías renovables?**

Yo creo que no se desincentiva y no debería desincentivar. El efecto sobre el paisaje, en el caso de los molinos de viento, es elevado y bastante más que el de las placas solares y que los territorios también opinan y muestran su opinión. Pero no tiene por qué desincentivar esa apuesta por las energías renovables.

**Esto trasladado a nivel municipal, ¿qué margen de maniobra pueden tener a nivel tributario financiero los ayuntamientos para recaudar o para gravar estas instalaciones de energía renovables?**

Para gravar poco margen de maniobra. Y ello porque los recursos de las Haciendas Locales vienen establecidos por una ley estatal entonces esa es la Ley de Haciendas Locales la que dibuja el marco de los recursos de las Haciendas Locales entonces solo pueden ser unas determinadas figuras a las que a las que pueden acudir las entidades locales para gravar las actividades que se realizan en su territorio.

Hay impuestos estatales, hay tasas municipales y dentro de las mismas los entes locales tienen cierta potestad de ordenación de decidir si gravan por tasas: por el aprovechamiento del dominio público, por un aprovechamiento especial, o un aprovechamiento general.

Y dentro de los impuestos de las figuras de los impuestos lo que pueden realizar las entidades locales es fijar también bonificaciones en los impuestos propios locales como puede ser el Impuesto sobre Bienes Inmuebles o en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica u otras figuras que hay.

Es ahí donde las entidades locales deciden si bonifican parte de la cuota tributaria de esa figura impositiva a los contribuyentes que han establecido pues

sistemas de energía renovables o en los vehículos que utilicen un combustible no contaminante. Esa sería una de las posibilidades, pero siempre muy marcado por lo que la legislación estatal establece.

Sí que podrán dentro de las políticas propias que les corresponde, como la del transporte urbano, tomar medidas concretas siempre y cuando se respeten esos límites que deben tener de compromiso económico en las entidades locales.

Los puntos de recarga eléctrica de los vehículos es una potestad que si la entidad local así lo establece en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles puede bonificar la cuota.

# **Líneas generales del impacto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el derecho mercantil español.**

Mario Varea Sanz

*Profesor Titular de Derecho Mercantil.*

*Facultad de Derecho-Universidad de Zaragoza.*

*Miembro del Grupo de Investigación AGUDEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente).*

*Miembro del Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Ambientales de Aragón.*

Estaba dudando acerca de qué enfoque darle si centrarme en alguno de los ODS en concreto o hacer una visión más amplia y he optado por esta segunda posibilidad. Básicamente porque creo que el centrarte en uno solamente de los Objetivos probablemente puede hacernos perder una visión que yo creo que en este momento es mejor hacer más global, aunque profundicemos menos en los distintos aspectos que pueden verse implicados, creo que es más interesante por cuestiones que ahora te diré.

La consecución o el compromiso con el logro de un desarrollo sostenible (desde que es una un compromiso que lo diseñó Naciones Unidas) afecta o va dirigido no solo a los países o a organizaciones gubernamentales sino a la sociedad en general, a los individuos y a las empresas. Es precisamente desde este punto de vista desde el que creo que se entienden muchas de sus implicaciones en derecho mercantil. Porque este es un sector del ordenamiento jurídico que afecta a un sujeto, al empresario, a una organización que es la suya, que es la empresa, y a la actividad que desarrolla esa empresa. y la actividad económica tiene un impacto directo sobre esos puntos que tratan de alcanzarse a través de los ODS.

De hecho, este mismo dato, el que los ODS tengan tanto impacto desde el punto de vista de la economía es lo que explica que, por otro lado, no quisiera centrarme en uno de ellos porque probablemente fuera más difícil decidir cuál que lo contrario. Naciones Unidas tiene una de sus agencias que es UNCITRAL, la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Internacional, que ella misma en su página web, su primer acceso, ya tiene focalizados los ODS y te indica cuáles de ellos más afectan al derecho mercantil. Cualquier parte del Derecho Mercantil va a haberse afectada de manera directa o indirecta por alguno de los ODS.

El derecho mercantil no se ve muy afectado, o la incidencia de los ODS en el derecho mercantil se puede relativizar porque ya antes de que estos como tales se hubieran concretado, que son de 2015, la preocupación de las organizaciones internacionales, de las administraciones, e incluso de las propias organizaciones empresariales acerca de la consecución de una economía sostenible eran manifiestas. De hecho, en materia económica en materia empresarial se habla de los criterios ESG, que obedecen en inglés a los términos de criterios de orden ambiental, social y de gobernanza, que desde finales de los 60 han sido tenidos en cuenta (al principio de manera más sectorial o más aislada y cada vez de un modo más desarrollado) en lo que es la actividad económica. Para el derecho mercantil la consagración de los ODS en 2015 fue la confirmación de unas necesidades que desde mi disciplina ya se sentían.

Hay otra organización, otra iniciativa, en el marco de la Naciones Unidas que es el Pacto Mundial. Está red ha diseñado lo que ella llama puentes entre los criterios ESG y ODS.

Los criterios ambientales (la E de ESG) se podrían reubicar en el ODS 6 (referente al agua limpia el saneamiento), ODS 7 (energía asequible y no contaminante), ODS 12 (consumo responsable), ODS 13 (acción por el clima).

Lo mismo sucede con los criterios sociales que son clave en esta materia aquí estamos hablando de la relación de la empresa con la sociedad. Pero con la sociedad en dos planos: en uno más inmediato que es el de la empresa, el de la compañía (adopte la estructura que he adopte) con aquellos agentes con los que tiene un vínculo más estrecho, sus empleados, sus socios, sus proveedores, sus clientes, pues esos son elementos que se tienen en cuenta; y luego por otro lado, como la empresa se implica en su comunidad, en la sociedad: acciones de

cara a grupos desfavorecido,s en entornos ausentes de infraestructura, etc. Es decir, podríamos llevar aquí pues desde el ODS 1 (fin de la pobreza) pasando por el de la erradicación del hambre (ODS 2) el de la salud y el bienestar podíamos (ODS 3) llegar al ODS 5 (igualdad de género), el de eliminación de desigualdades el de trabajo (ODS 10), etc.

Y el último que nos queda la G, de gobernanza, que se habla de las cuestiones relativas a la gestión y funcionamiento de la empresa en este punto volvemos a encontrarnos con preocupaciones que hacen a lo que es el trabajo decente (ODS 8) al criterio 16 paz, justicia e instituciones sólidas, etc.

Tengamos en cuenta que hablar en derecho mercantil de los ODS es para nosotros el confirmar una realidad que ya nos asistía o nos preocupaba desde hace tiempo.

Ya en 1999 se creó un índice bursátil, en el que se evaluaban empresas en el que solamente se incluían empresas que estuvieran preocupadas desde el punto de vista de políticas socialmente responsables, de políticas sostenibles, era el *Dow Jones Sustainability Index*. Son temas que para nosotros tienen ya bastante importancia en este sentido.

Otro dato a tener en cuenta para mí muy llamativo de esta materia es que la consecución de los ODS no se traduce necesariamente en normas de carácter imperativo. Es decir, el compromiso que se asume es un compromiso con un marcado carácter voluntario tanto por parte de los estados, como organizaciones regionales, como de las propias de la propia sociedad civil, de los particulares. Digo esto porque en estas materias podemos encontrar normas de mayor o menor rango, y de mayor o menor intensidad, en cuanto a su vinculación. Pero también hay que en cuenta que hay un amplio margen para lo que es la aplicación o la actuación voluntaria de los sujetos esto en materia mercantil tiene una trascendencia enorme porque esto nos lleva a desde la perspectiva inversora, tú vas a tomar decisiones, y se están tomando muchas decisiones de inversión, en función del compromiso con la sostenibilidad, con la sociedad, con la igualdad de género, con distintas con políticas medioambientales, eso ya va a determinar incluso tu inversión o no en una empresa. Más allá de que existan normas que lo impongan o no.

Dicho esto, voy a hacerte un pequeño paseo vamos a hacer un paseo por distintos sectores de eso que conocemos como el derecho mercantil en los que

he estado buscando normas que creo que tienen clara reconducción a esta materia. Por ejemplo, en materia de propiedad industrial, las patentes, la propia Ley de Patentes prevé en una disposición que se pueden tramitar de manera preferente las solicitudes relativas a tecnologías relacionadas con los objetivos de sostenibilidad. Para nosotros los ODS son la confirmación de otras políticas anteriores, y es que los objetivos de sostenibilidad están establecidos en la Ley de Economía Sostenible de 4 de marzo de 2011, es decir, veníamos anticipados.

Esta misma ley también prevé que se puedan conceder licencias obligatorias para la fabricación de medicamentos destinados a países con problemas de salud pública. Esta figura la de la licencia obligatoria para patentes relativas a fármacos destinados a países con problemas de salud pública ya la implantó la Unión Europea en un Reglamento de 2006, es decir, estamos hablando en el tiempo de bastante antes,

La propia ley prevé la reducción de tasas para la tramitación de patentes y modelos cuando sean personas físicas y pequeñas empresas. Es decir, hay muchas ideas que creo que son aquí reconducibles a estos objetivos sin que vengan impuestas por compromisos directamente derivados de aquí.

En materia de marcas, la marca como elemento que condensa la imagen de una empresa nos puede servir como herramienta clave para distinguir una empresa más socialmente responsable de otra.

Respecto al sector financiero y de las sociedades de capital como forma de organización de empresa, como sujeto como empresario. Aquí sí que igual hasta ahora no hay muchas normas de carácter vinculante aquellas que encontramos alguna. Sobre todo, en materia de derechos sociales, a determinado tipo de sociedades se les exige una información no financiera que precisamente lo que hace es, desde 2018, que faciliten información acerca de los riesgos medioambientales, sus políticas sociales, etc., No son solo normas que se apliquen a empresas, a sociedades cotizadas, que son las que más llaman la atención, sino que es a cualquier tipo de sociedad.

En materia es financiera te comentaba antes que los compromisos de las empresas en cuanto al satisfacción de criterios ESG son básicos para incluso su calificación crediticia, incluso de cara a la contratación pública son elementos que se tienen en cuenta, hay muchos datos dentro de nuestro sector de actuación en los que se reflejan esas normas.

Desde el sector bancario es verdad que la única imposición que hay es la que antes te comentaba la de que en sus memorias tienen que contener información no financiera que afecta precisamente a estos datos. Pero no hay algo singularmente diseñado para ellos. Sí que en el ámbito de las sociedades ahora mismo se está dando, lo que algún autor llama “eclosión normativa” definición que yo comparto porque creo que casi es más confuso que positivo lo que se está haciendo. Se están ahora mismo diseñando en el ámbito de la Unión Europea una Directiva sobre la diligencia debida por las empresas en materia de sostenibilidad y se está reformando todo el régimen de información no financiera en materia de sostenibilidad de las grandes empresas cuando esta legislación, que no tiene ni diez años, y ha sido objeto de seis o siete reformas, esto está planteando también hasta disfunciones que no sé si son el modo más acertado de conseguir alcanzar estos objetivos.

La principal conclusión a la que creo que se puede llegar es que el impacto de estos ODS en el derecho mercantil ha sido tan intenso como en cualquier otro sector del ordenamiento, pero para la actividad económica empresarial ya era algo que formaba parte de la conciencia global que trae historia de mucho antes y que ahora mismo sí que es verdad que se está empezando a concretar en algunas normas alguna de las cuales pues puede generar más problemas que soluciones.

**¿Sería recomendable crear un sello de compromiso con los ODS para las empresas que implementan medidas a nivel más bien interno para cumplir con dichas metas y con dichos objetivos?**

Para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible creo que hay que tener en cuenta de modo general que no creo que el modo de conseguir alcanzar las metas sea imponiendo de manera obligatoria muchas medidas. Entre otras cosas porque si ese es el modo yo no creo que eso se tenga que reflejar en ningún tipo de reconocimiento.

¿Sellos en este punto? Creo que es una herramienta muy recomendable de hecho los hay. Me parecen una herramienta utilísima. Existen incluso unas categorías de marcas muy particular que son las marcas las colectivas, o las de garantía, que precisamente lo que hacen es reconocer que el producto o el

servicio que viene con ella identificado cumple con unas determinadas exigencias, con unos determinados requerimientos que se fijan entre aquellos que van a servirse de esa marca.

Pero es que incluso creo que estos sellos de los que aquí hablamos pueden ir más allá, es decir, pueden ser instituidos por terceros por alguien incluso ajeno al propio usuario de la misma. Y cuando decía que ya existen, en Aragón, hay un sello que es el RSA, Responsabilidad Social de Aragón, que lo creó en 2015 el Gobierno de Aragón junto con la CEOE de Aragón, UGT, y Comisiones Obreras (los dos sindicatos mayoritarios) precisamente para esto, para identificar aquellas empresas que voluntariamente asumen los compromisos que supone el poder servirse de ese signo y que se traducen básicamente en implantar políticas socialmente responsables.

Es decir que ya existen ese tipo de herramientas y más aún recordaremos lo que comentamos acerca de esos índices de rating de sostenibilidad a nivel internacional y mencionábamos uno el Dow Jones, pero existen otros índices que ya permiten conocer qué empresas asumen políticas y modelos de negocio más o menos comprometidos social y medioambientalmente y del mismo modo existen premios y reconocimientos tanto nacionales como internacionales a la empresa más eficiente del año.

Es cierto que es una herramienta que además cumple también un papel más allá del de identificar a quienes son empresas que son socialmente responsables también tienen un papel de incentivo que creo que es una herramienta muy útil en este entorno. Yo creo que es más positivo el que se nos motive con premios o con reconocimientos, incluso hasta con alguna amenaza de perder alguna posibilidad de negocio, antes que con imposiciones directas.

**¿Como podemos crear un marco legislativo en España en el que la pequeña y la mediana empresa las pymes se vean motivadas para cumplir esos ODS como por ejemplo en materia de trabajo y crecimiento económico que es recoge el ODS 8?**

No es una pregunta específica de materia mercantil porque es cierto que las herramientas trascienden de la propia materia mercantil cuando la delimitamos académicamente. Pero en mi opinión, ese marco se está creando



ya, quiero decir, hay muchas medidas que ya están pensadas para esto en sede de protección de invenciones, también a las personas físicas y a las PYMEs se les reducen las tasas a la hora de solicitar patentes.

Desde el punto de vista fiscal hay muchos incentivos que van dirigidos a empresas de determinada dimensión, bien por volumen de negocio, bien por plantilla, que están pensadas precisamente para permitirles alcanzar estos objetivos de una manera más rápida. Creo que incluso las propias organizaciones empresariales pueden facilitar a sus asociados herramientas de orientación jurídica en cuanto a normas a cumplir posibilidades de negocio, etc. Yo creo que ese tipo de herramientas algunas ya existen y en esa línea otras se podrían diseñar.

Desde el punto de vista de la actuación pública es cierto que se puede recurrir a herramientas de financiación lo que pasa que eso tiene una derivada muy concurrencia que también habría que valorar, pero herramientas hay.

Me dices crear un marco normativo, crear una ley marco, una ley paraguas, bueno yo tengo la sensación de que la propia Ley de Economía Sostenible que de 2011 ya daba un marco en ese sentido. Esta se entretenía en sus disposiciones adicionales o en sus disposiciones finales en ir tocando sobre otras normas de manera más singular. La propia idea de la ley es crear un marco de adaptación del todo nuestro tejido empresarial hacia esa economía sostenible.

**Muchas veces se habla de del apoyo del del estado para poder llevar a cabo pues grandes retos de las de las empresas. ¿Cuáles son los requisitos y los límites de estas ayudas del estado?**

No es una opinión, ni de lejos, mía, que los costes que implica la evolución hacia una realidad económica respetuosa con el medio ambiente, que reduzca la pobreza, dignifique el individuo, (estoy pensando sobre todo ahora en todos los objetivos que tienen que ver con el cambio climático) exigen esfuerzos financieros, que muy probablemente, una empresa por sí sola no pueda afrontar. Que incluso es posible que solo afronte si tiene algún tipo de estímulo agradable o de amenaza en el caso de que no lo haga.

Y ahí es donde, en efecto, tienen que entrar la iniciativa pública. Es decir, que también hay que ser consciente de que sin la intervención pública probablemente determinadas acciones no se van a llevar a cabo y esto se concreta a través de ayudas. Lo que sucede también es que esto no debe convertirse en una barra libre para las ayudas.

El punto de partida de las autoridades de competencia en este punto es es que ellas son especialmente sensibles a todo lo que supone acciones que se traduzcan en la consecución de un sistema más sostenible pero que eso tampoco puede traducirse o debe traducirse en una relajación en cuanto a la aplicación de los criterios que rigen su misión que es la de preservar el correcto funcionamiento del mercado. Y el encontrar el punto de equilibrio ahí es lo más complicado.

A este respecto, dejando ahora al margen otras líneas de acción de las autoridades de competencia (conductas colusorias, abusos de posición de dominio, operaciones de concentración, en las que también hay ya medidas e incluso ha habido casos concretos que evidencian que estas son áreas de acción en las que los ODS o ESG ya tienen cierto reflejo) en materia de ayudas, por lo que afecta a España, que es el entorno de la Unión Europea porque las autoridades nacionales no tienen competencias ejecutivas en materia de ayudas. La Comisión Europea en este punto, sobre todo en el área medioambiental, ya viene aplicando unos principios específicos o unas reglas de interpretación de los programas de ayudas específicos. Específicos porque existen ya unas líneas generales que son un Reglamento de exención de determinadas categorías de ayuda, un Reglamento de minimis que son determinadas ayudas que no llegan a determinados umbrales tampoco se van a tener en cuenta, etc.

En cuanto al concreto caso de ayudas la Comisión elaboró unas directrices específicas para esta materia en 2010 que estuvieron vigentes hasta el 2022 y en 2022 se publicaron las nuevas directrices. Cuando hablo de directrices me refiero a que la Comisión nos informa de cuál va a ser su criterio a la hora de entender si tolera o no una determinada ayuda y lo cierto es que, aunque beneficia determinados sectores por ejemplo: la transición de combustibles fósiles a energías renovables, la construcción de infraestructuras limpias, etc. Lo cierto es que no relaja los criterios de evaluación de las ayudas: sobre todo el de necesidad y proporcionalidad, pero sí que incluye algunas

medidas: en cuanto a la flexibilización del procedimiento de control o verificación de la ayuda, ampliación de los sectores que se pueden beneficiar de las mismas, etc.

Es decir, sí que hay algunas normas pero la idea no es permitir “hacer la vista gorda”, si se permite la expresión, con ese tipo de ayudas. Desde el punto de vista de competencia en el debate en sí preservar el correcto funcionamiento del mercado o si debe primar la consecución de un objetivo de desarrollo sostenido o el equilibrio del mercado, el peso principal sigue poniéndose en el preservar el correcto funcionamiento del mercado.

Los sistemas de ayudas, que se controlan desde Bruselas, son sistemas nacionales. Por esta vía también tenemos que tener en cuenta que podríamos encontrarnos con que los países que tengan más capacidad financiera, si se les abriera el margen de maniobra entraríamos en la paradoja de que su tejido empresarial ganaría fuerza o ganaría potencia frente al de otros países con menos capacidad financiera. De hecho, este es un problema que se planteó con las ayudas en el marco de la pandemia se diseñó un marco temporal específico para el control de ayudas y se comprobó cómo había países que su capacidad financiera es marcadamente mayor dentro de la Unión Europea que otros, lógicamente ellos podían diseñar o regímenes de ayudas o conceder ayudas individuales de mayor intensidad que otros países. Con lo cual ibas ampliando una brecha que precisamente los sistemas de control de ayudas tratan de garantizar que no estén abiertos.

Aunque el objetivo perseguido sea muy loable, que es el de la sostenibilidad, habría que tener en cuenta también que se podía conseguir un desequilibrio que igual nos justificable.

# **La complicada relación entre propiedad privada, el dominio costero y la sostenibilidad.**

María Martínez Martínez

*Profesora Titular Derecho Civil.*

*Facultad de Derecho-Universidad de Zaragoza.*

*Miembro del Grupo de Investigación AGUDEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente).*

*Directora del Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Ambientales de Aragón.*

Cualquiera que entre en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico verá que se está trabajando en lo que llaman un Plan Director de Costas. Lo que pretenden es revistar, como anuncian, el dominio público marítimo terrestre para efectuar un nuevo deslinde que incluya el efecto de un potencial cambio climático. El deslinde es un procedimiento administrativo en el que puede haber incluso impugnaciones judiciales y en el que las administraciones determinan, delimitan, cuál es el dominio público marítimo terrestre, sus linderos exactos.

Hay una tradicional problemática en nuestro litoral español con enclaves jurídico privados en esos terrenos, derechos de los particulares, derechos de propiedad privada dentro de ese territorio, en los que a lo mejor no está muy claro hasta dónde llega el dominio público y hasta dónde llega la titularidad jurídico privada. Eso ya es un primer problema. Pero es que además que sea de titularidad pública o de titularidad privada, incluso concierne aspectos relacionados con el Registro de la Propiedad, pues todavía tenemos más problemática en cómo gestionamos esa población asentada en un terreno que está sometido en las épocas de temporadas altas, a un estrés de todo tipo, no

solamente hídrico y territorial sino también de reclamación de servicios como puede ser médicos un aumento poblacional exagerado, excesivo.

¿Qué quiero decir con todo esto? Pues que hay una problemática más marcadamente de conflicto entre propiedad privada y competencias públicas sobre un mismo territorio, otra problemática científica clarísima que los geógrafos, los climatólogos, los científicos, los geógrafos lo están dejando muy claro (por ejemplo, en el sexto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático de Naciones Unidas) en que el aumento del nivel del mar cada año, seguirá subiendo milímetro a milímetro. Esto también plantea desafíos, problemáticas y, claro, la posibilidad de una inundación de todos esos terrenos que están verdaderamente en eso que llamamos la primera línea de mar o primera línea de playa.

Se ha demostrado que es también muy complejo llegar, aunque se vea que hay una palmaria y notoria ilegalidad, llegar al derribo, porque hay una problemática económica, social y de toda índole pues verdaderamente compleja. Muchas veces en lugares en los que hay una explotación económica muy potente y por el turismo, pero también otras zonas en las que hay personas vulnerables viviendo también en esas zonas.

Vemos pues una cuestión compleja, una manera de abordarla difícil por parte de los poderes públicos pero bueno, lo que nos incumbe a los juristas, es ponerlo de manifiesto y tenerlo en cuenta siempre intentando ofrecer alguna solución.

Armonizar esos derechos particulares, esos derechos privados, esos derechos adquiridos con la necesidad de gestionar de una manera razonable pública y sostenible todo ese territorio es el problema al que nos enfrentamos. Siempre además tenemos que tener en cuenta el marco jurídico de la Unión Europea que nos incumbe.

Desde el derecho tenemos también una obligación de intentar aportar solución. El derecho ordena los sectores del ordenamiento jurídico, ordena la vida de los ciudadanos y establece pues esas normas esas pautas de conducta al final todo lo que se haga para proteger el medio ambiente y para tener en cuenta la sostenibilidad y los ODS, merecen una seguridad jurídica que el propio artículo 9 de la Constitución Española obliga a los poderes públicos, y a los poderes políticos, y a los poderes legislativos.

**¿Se debe cambiar el planeamiento urbanístico o la planificación económica en costa para cumplir con los ODS? ¿es sostenible el modelo de aprovechamiento de costa español?**

Es una cuestión muy compleja. Es verdad que el derecho es una herramienta siempre para resolver conflictos. Tiene que dar las claves para promover que no se produzcan conflictos, pero una vez que ya se han producido debe dar unas claves seguras.

Es una pregunta muy complicada. Se está intentando plantear, con un Plan Director, es realmente una modificación de los mapeos, utilizando todo lo que la ciencia en este momento y la técnica permiten hacer. Es poder establecer claramente que zonas son de elevado riesgo, que zonas son más vulnerables, que terrenos son más sensibles, hacer también una predicción que los científicos pueden hacer sus aportaciones hacia dónde puede ir o no pues una mayor vulnerabilidad de un terreno etc.

Es difícil, pero desde luego lo que hay que seguir es implicando a las administraciones públicas en las que además es una temática muy compleja porque confluyen distintas competencias de instituciones diversas: Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y Estado central. Al final es como se está viendo pues para problemáticas como pasa con la vivienda ese estado que tenemos complejo, absolutamente amparado en la Constitución española, también plantea desafíos para poder abordar todas estas materias que es lo que yo creo que se echa de menos en todo esto, una mayor coordinación.

Desde el Instituto Universitario de Ciencias Ambientales de Aragón intentamos siempre poner sobre la mesa que esto debería apartarse, en la medida de lo posible, del debate político. Hay que intentar traer la evidencia científica a la norma jurídica y a la aplicación por parte de la jurisprudencia. Yo entiendo que esto también pues plantea desafíos complicados y que desde luego cada uno tiene derecho a mantener sus posiciones. Los lobbies, los centros de poder, los centros en los las sociedades, asociaciones, personas que tienen una sensibilidad especial hacia ciertos problemas tienen derecho a poner sobre la mesa también sus inquietudes y sus intereses. Pero me temo que la cuestión medioambiental, el cambio climático y la sostenibilidad o la tomamos en serio prescindiendo un poco de los intereses de cada lobby o de los particulares, o si

no pues nos metemos en un escenario que, en fin, los datos que nos está ofreciendo la pura ciencia (quienes están dedicados al estudio de todas estas materias) no son muy alentadores. Conviene ya que se tomen decisiones, apartándose un poco de toda esa dinámica de la pelea política y por supuesto siempre teniendo en cuenta el marco jurídico en el que estamos que desde la Unión Europea pues es muy relevante también para todas estas cuestiones.

Hay que ahondar más en esa materia y eso se trasladará a lo urbanístico, a lo medioambiental, a la ordenación territorial, y en definitiva eso al final repercute en el ciudadano. Lo que aparece en el Registro de la Propiedad, la posibilidad de proteger tu derecho de propiedad al que también tienes derecho y es algo que hay que preservar también en toda esta dinámica debe tenerse en cuenta cada vez que se aborda una problemática de este tipo todos esos intereses.

**En sus trabajos previos en materia de costa, defiende que las cuestiones que tienen que ver con la propiedad privada en costa (principalmente las concesiones) deben estar reguladas con el máximo detalle y cuidando evitar los enormes conflictos y gastos tanto para los particulares como para las administraciones. ¿Sería deseable una autoridad independiente que velase por esta cuestión?**

Yo creo que es un poco utópica. Del análisis que he podido realizar, en alguna sentencia explicaba con rotundidad el Tribunal Constitucional, en una sentencia relativamente reciente, que este modelo en el que confluyen la jurisdicción civil con la jurisdicción contenciosa administrativa no es satisfactorio pues no siempre una reconoce a la otra la resoluciones y fallos judiciales que ha dictado sobre una misma cuestión. Este es un modelo que vulnera o puede vulnerar (como pasaba en ese caso concreto a una propietaria de un bien inmueble en zona marítimo terrestre) el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución Española.

¿Qué quiero decir con esto? Pues que es muy difícil lo primero una autoridad independiente es muy difícil encontrarla. ¿Dónde está la independencia? ¿Quién nombra a esos miembros de esas autoridades independientes? Pero más allá de esa posible implicación, o de esa posible falta

de autonomía, la deseable en estos supuestos y que nosotros defendemos desde la Universidad, desde nuestro instituto de investigación, es que más bien lo que hay que hacer es coordinar. Diría yo que se echa en falta armonización y coordinación en un Estado de Derecho complejo en el que hay competencias de muchísimos organismos: Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, poder central y además todo en un contexto en el que nos obliga la Unión Europea con sus decisiones de índole más legislativas, pero también las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Que todo eso sea de una manera más coordinada y atendiendo más al estado de la cuestión a tener claro cómo están las cosas jurídicamente y científicamente en cada momento. Y después, evidentemente, pues habrá intereses en conflicto, eso es inevitable, está claro, pero lo que hace falta es hacer previamente un buen diagnóstico. Si no tenemos claro cuáles son verdaderamente los datos, los problemas, lo que realmente tenemos que abordar con además yo diría datos fiables y estos pues aquí siempre creo que los científicos están en condiciones de dárnoslos, los estudiosos también para conocer realmente de qué estamos hablando.

El artículo 20 de la Ley de cambio climático del año 2021 que realmente para un intérprete del derecho incluso muy especializado cuesta averiguar hasta qué punto influye (yo creo que sí en el trabajo que hice en la obra colectiva “La seguridad hídrica. Desafíos y contenido” dirigida por el Profesor A. Embid de 2021, así lo defendía) en lo que es la Ley de Costas del año 1988 y la reforma de 2013. Se modifica el periodo de tiempo de las concesiones, sustituir los derechos de propiedad, la ocupación por particulares en ciertas zonas marítimo terrestres, y se modifica en una ley de cambio climático sin avisar al intérprete que se está produciendo una modificación. Me parece que no es precisamente la técnica legislativa más adecuada. Al legislador se le puede criticar, o no, la orientación de política jurídica, de política normativa que lleve a cabo, eso podrá ser más o menos acertado, pero lo que sí hay que exigirle, y eso con vehemencia, a un legislador en un Estado de Derecho es que exista seguridad jurídica. Lo que no puede ser es que sea temas tan complejos, tan conflictivos en la práctica, y que además cuando se abordan desde el punto de vista de la normativa no se les presten la debida atención porque es que uno debe saber a qué atenerse debe haber seguridad jurídica y saber si realmente las cosas son de una manera o de otra y eso es más lo que he hecho faltan toda esta cuestión



más allá de los intereses en conflicto y el derecho de cada uno a defender su postura y su orientación de política jurídica.

Debemos conocer cómo está la legislación, qué dice la jurisprudencia en este momento, que nos obliga y que no, a mantener determinadas conductas en determinados territorios y eso es fundamental como decía el buen diagnóstico si además a todo lo jurídico tenemos siempre que ponerlo en contraste con las evidencias científicas y tecnológicas que en este momento son muchísimas pues evitaremos problemas de riesgos, de responsabilidades de las Administraciones Públicas, daños para las personas en la problemática de la del asentamiento poblacional en la zona marítimo terrestre, etc.

### **Una cuestión de rabiosa actualidad es la personalidad jurídica del Mar Menor en Murcia. ¿Resuelve los problemas del Mar Menor en Murcia dotarlo de personalidad jurídica?**

Voy a apoyarme en la doctrina, en tres autores. Esto de dotar de personalidad jurídica al Mar Menor es una solución “un tanto extravagante” llega a decir la profesora Lozano Cutanda que es incluso inconstitucional en muchos de los aspectos de la ley que lo ha regulado.

Son muy críticos también el profesor Carrasco, civilista y también el profesor Faustino Cordón, en materia procesal.

Los tres juristas son muy críticos (hablo de un administrativista, un procesalista y un civilista) y coinciden plenamente en los interesantes artículos que tienen publicados en el Centro de Estudios de Consumo (CESCO) que son de fácil acceso para el gran público. Llega a plantear el profesor Carrasco que incluso puede ocurrir que si le dotas de personalidad jurídica como cause daños pues va a tener que responder como una persona jurídica más.

Dicho esto, también es cierto que en el IUCA hablando más con científicos, como por ejemplo el doctor Fernando Valladares, consideran que dotar de personalidad jurídica al Mar Menor puede tener un impacto social y llamar la atención sobre la necesidad de protegerlo. Pero desde el punto de vista del derecho me temo que debemos seguir la mejor doctrina, y he citado tres figuras muy relevantes, cuyos argumentos son muy adecuados y oportunos. Lo que hay que hacer es que se cumpla la ley.

Cuando se aprobó la Ley de Aguas, por ejemplo, todas las cuestiones relativas a los pozos y aguas subterráneas constituyó un tema muy conflictivo desde su entrada en vigor, y la clave para establecer qué derechos privados de particulares debían ser respetados estaba en las disposiciones transitorias. Realmente ahí es donde había que ver qué derechos estaban realmente adquiridos y cómo se iban a poder acreditar hacia futuro. Es un tema también que ha tenido una enorme litigiosidad. La explotación de recursos naturales y su titularidad es siempre un ámbito de fuerte conflicto entre administración y particulares. Quizá no se ha explorado lo suficiente la posible actuación del Ministerio Fiscal que, desde luego, tiene mucho trabajo y de índole muy sensible, pero tiene también competencias en materia de protección medioambiental. En mi opinión, habría que dotar de más medios a ciertas entidades, como el Ministerio Público, para que pudieran defender esos derechos de todos. Temo que sirve de poco decir “mira qué bien, ya le hemos dado personalidad jurídica al Mar Menor”. Hay que aprobar buenas leyes y hacer que realmente se cumplan. Yo creo que tenemos en España demasiadas leyes en todos los ámbitos y el problema quizá está en cómo se cumplen, como se lleva a término esa legislación tan exagerada que también propicia una clara inseguridad jurídica. Según el artículo 6 del Código Civil, la ignorancia del derecho no exime de su cumplimiento. Es necesaria esa norma de salvaguarda del ordenamiento jurídico, pero lo cierto es que es muy difícil estar al día de toda la normativa que tiene que ver con estas cuestiones. Nos cuesta saber si cada vez que hay algo en el BOE realmente afecta a nuestra materia o no. Eso realmente me parece que no es nada deseable.

Hay que intentar acercarse lo más posible a resolver los problemas de los ciudadanos a gestionar con honestidad y con cuidado todas las temáticas que puedan implicarles que puedan afectarles y evitar en la mayoría de lo posible todos esos impactos negativos.

El cambio climático está claro que es una problemática de primer orden que debe abordarse hay que escuchar a los científicos y desde luego dar cabida a la norma jurídica en nuestro ordenamiento jurídico de todas esas evidencias científicas por supuesto trasladándolo a través de la política. Son cuestiones en las que realmente hay que ponerse de acuerdo hay que coordinar hay que armonizar, hay que debatir. Estos temas son de un impacto social importante

hay que intentar ser lo más frío posible, cerrar un poco los ojos y abrirlos solo a los trabajos de los científicos de la ciencia y a lo que desde allí con un enfoque siempre multidisciplinar nos pueden ofrecer.

# **Aproximación a los desafíos de la movilidad sostenible.**

Darío Badules Iglesias

*Profesor Doctor de Derecho Administrativo.*

*Facultad de Empresa y Gestión Pública. Universidad de Zaragoza (Campus de Huesca).*

*Miembro del Grupo de Investigación AGUDEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente).*

*Miembro del Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Ambientales de Aragón.*

La movilidad sostenible es un tema que podemos decir que es bastante controvertido en algunas ocasiones. La movilidad puede tener alguna serie de implicaciones sobre al menos tres ODS: en primer lugar el ODS número 11 que trata de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos seguros resilientes y sostenibles; también el objetivo 12 puede tener alguna implicación sobre la movilidad sostenible como garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; y finalmente el objetivo número 13 adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos sin duda está plenamente presente en esta cuestión de la movilidad sostenible.

En primer lugar, deberíamos plantearnos qué implicaciones tiene sobre distintos ámbitos eso que denominamos movilidad. Todas las personas tenemos necesidades de desplazamiento a unos lugares u otros por el mero hecho de estudiar, por el mero hecho de trabajar, también incluso por el mero hecho de vivir. Tenemos que ir a comprar, tenemos que juntarnos con personas y por lo tanto la movilidad es prácticamente uno de los elementos básicos de nuestra vida. Y esta íntimamente ligado desde el plano jurídico a un derecho fundamental que es el derecho de la libertad deambulatoria y el derecho a desplazarse, en nuestro caso, por no solamente por todo el territorio nacional sino también por

todo el territorio de la Unión Europea. Pero lo cierto es que las formas de moverse no son inocuas, no son neutras. Nos desplazamos andando, pero también existen otras formas desde la Revolución Industrial de desplazarnos de manera mecánica. La forma inicial de transporte fue a través de carros de animales (a caballo, mulas, burros) pero progresivamente se han ido incorporando otros medios de movilidad de transporte como han sido primero pequeños autos, ciclos, y más adelante los vehículos a motor para acabar con los medios de transporte más sofisticados incorporando el ferrocarril que ha ido progresivamente cambiando o mejorando sus posibilidades hasta llegar a los modernos trenes de alta velocidad y por supuesto el avión que representa el medio de transporte más rápido pero a la vez más contaminante de todos los que tenemos. Y es que precisamente la contaminación es uno de los principales factores a tener en cuenta a la hora de hablar de esa movilidad sostenible. No es el único. La contaminación está íntimamente ligada con el medio ambiente, pero es que también aspectos relativos al urbanismo, al transporte, al espacio público (el reparto de ese espacio público), pero también a la salud pública o a los distintos consumos energéticos son elementos a tener en cuenta a la hora de analizar las repercusiones de esa movilidad y de esos medios de transporte. Podría decirse que la movilidad no es un elemento neutro y es un elemento a tener en cuenta desde muy diversas perspectivas. El Derecho, por lo tanto, está interesado en regular los medios necesarios para garantizar que la movilidad de todas las personas se hace desde un punto de vista sostenible pero también preocupado por las implicaciones que puede tener en muchos aspectos.

Voy a centrarme seguramente en algunos aspectos relativos a lo que se denomina la ciudad de los quince minutos, el urbanismo, la importancia de esa movilidad en el ámbito urbano. Las cuestiones de movilidad sostenible están “de moda” porque la pandemia ha puesto sobre la mesa la necesidad de fomentar distintos medios de transporte dentro de las ciudades cambiar, por una parte, garantizar la distancia física inicialmente (ya en algún modo superado) pero también para demostrar que la presencia de los vehículos privados, a motor sobre todo, no son sostenibles y sus implicaciones sobre la salud humana, sostenibilidad y el medio ambiente que merecen ser tenidos en cuenta.

Se habla bastante de la ciudad de los 15 minutos pero a mí me gustaría citar una regla que es la de 8-80 o la de las ciudades de los 30. La ciudad de los

15 minutos es básicamente un aspecto que tiene en cuenta la necesidad o la positividad de tener cerca todos los servicios, en un radio de 15 minutos a pie o por medios de transporte sostenible, las necesidades cubiertas sobre todo dentro de las grandes ciudades. La regla de las ciudades 30, donde 30 es km/hora que debe ser la velocidad máxima a la que puedan circular sobre todos los vehículos a motor para garantizar precisamente la última de las reglas, la regla 8-80. Esta regla pretende garantizar que nuestras ciudades sean habitables para una persona desde los 8 años hasta los 80. Por lo tanto, desde los niños hasta los ancianos.

Además, si tenemos en cuenta el análisis de los distintos repartos modales del transporte hay que concluir, al menos para el caso español, que somos un país de andarines, de personas que se desplazan andando como buen país mediterráneo. También desde luego el clima ayuda a ello. Lo cierto también es que el uso del vehículo privado bueno oscila dependiendo también de las ciudades y del caso concreto entre más un 25 y un 35% del reparto modal, teniendo más del 50% de importancia ese reparto modal, de transporte a pie. Y finalmente tenemos los distintos medios de transporte público ocupando ese 20% y un 5-10% de bicicletas, como por ejemplo en las ciudades de Valencia, Sevilla, un poquito menos de Zaragoza, Este es el reparto modal de los distintos modos de transporte en las ciudades que es lo que quizás nos interesa más sobre todo desde el punto de vista del ODS 11.

Hay que tener en cuenta que desde el punto de vista del reparto del espacio físico lo cierto es que nuestras ciudades tienen que transitar hacia un reparto modal y un reparto oscila más ajustado precisamente a esa distribución de los transportes porque hemos dicho que el 50% de las personas se desplaza andando lo lógico, creo yo, es que el 50% del espacio público de nuestras ciudades estuviese destinado precisamente a los peatones. Pero si nos paramos a ver, lo cierto es que el 60% del espacio disponible en nuestras ciudades está destinado al transporte a motor, lo cual incluye las calzadas y los espacios destinados a aparcamiento. Entonces cuando un 60% o incluso más, a veces hasta un 70% está destinado al espacio que ocupan los coches; y, sin embargo, el reparto modal de los coches es básicamente un 30% de los desplazamientos (sin disponer todo el mundo de vehículo a motor), lo cierto es que aquí hay desde un punto de vista de justicia distributiva una gran injusticia, porque un 30% de la

población está utilizando más de la mitad del espacio. Ahí hay algunas ciudades que ya están poniendo manos al asunto, en un asunto, en el que también representa un modelo de transporte muy contaminante.

Los transportes más contaminantes son los aviones, seguido de los coches, las motos. También a mitad de camino entre ellos está el transporte por carretera, aunque hay que reconocer que, desde un punto de vista desde la eficacia y la eficiencia, estos dos transportes colectivos, además de ser contaminantes, si después divides por el número de personas que pueden utilizarlos, se reduce esa huella climática. Los poderes públicos tienen que fomentar los modos de transporte sostenible desde todos los puntos de vista.

Los transportes públicos más sostenibles son a la vez, los que favorecen modos activos de desplazamiento. Me refiero a caminar, moverse en bicicleta, en patinetes no eléctricos. Son modos de transporte que favorecen la salud. Cuando uno se mueve, cuando una persona va en bicicleta, incluso insisto en patinetes no motorizados está haciendo cierto ejercicio físico no necesariamente intenso, pero sí cierto ejercicio físico. Y ese ejercicio físico va a redundar también en la mejora de la salud pública a nivel agregado y por lo tanto va a reducir en última instancia la factura sanitaria. Por lo tanto, el papel de los poderes públicos en la regulación de los distintos modos de transporte y sobre todo en el fomento, dentro de las ciudades en particular, de los modos de transporte más sostenibles tiene implicaciones desde el punto de vista de la contaminación, pero también desde la salud pública.

Después también podríamos decir que el reparto del espacio hace que se destine nuevo espacio público recuperado del transporte a motor a la ciudadanía generando nuevo espacio de convivencia donde los ciudadanos hagan honor a esa palabra de ciudadano. Las ciudades se hagan más amigables, más pacíficas. Se habla de pacificación del tráfico, y cuando algo debe ser pacificado es porque algo está en un estado de guerra, de no paz. La palabra aquí tiene todo el sentido.

También hay que decir, que existen nuevas plataformas de movilidad, en las que la economía colaborativa, las plataformas digitales están teniendo ciertas repercusiones en cuestiones de movilidad en las que se pueden alquilar bicicletas, patinetes, etc. Ha habido un gran boom después de la pandemia, pero tendremos que esperar unos años más para ver cuáles son las dinámicas

definitivas, aunque existen ya ciertas prohibiciones como recientemente en París donde se pretende la prohibición de circulación de los patinetes que en realidad supone un tipo de problema al respeto a las normas de tráfico. Y que, en el caso de la ciudad de Zaragoza, recientemente se ha podido leer que todas las concesiones que se habían otorgado a estas empresas de movilidad (sobre todo patinetes y bicicletas) están casi abandonándolas hasta el punto que desde el *boom* de los años pasados, se existe ya prácticamente a una casi ausencia de mantenimiento de estas ofertas.

Como decía al principio, son tres al menos los ODS que están implicados dentro de la movilidad. En primer lugar, el ODS 11 que se refiere a lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, tiene una gran trascendencia desde el punto de vista de la movilidad porque las ciudades deben ser inclusivas en el sentido de que, está demostrado que los distintos repartos de transporte, pero también del tiempo dentro de nuestras ciudades, no es neutro en cuanto al género. Por lo tanto, cuando hablaba de esa regla del 8-80, tenemos que tener en cuenta que nuestras ciudades tienen que ser inclusivas desde el punto de vista del género (básicamente las mujeres utilizarán más los medios de transporte público que los hombres y a la inversa los hombres utilizan más el coche que las mujeres) y lo mismo con la edad. Tenemos que tener en cuenta que los niños, las niñas y las personas de mayor edad hace un uso del transporte público mayor que otras personas. Pues bien, debemos lograr que los medios de transporte y singularmente las bicicletas, por ejemplo, sean utilizadas y sean consideradas como propios por personas de ese rango de edad que vaya desde los 8 hasta los 80. Y por tanto existen distintos puntos de vista por los poderes públicos a la hora de considerar las cuestiones relativas a la movilidad.

También hay que conseguir que sean ciudades seguras. Cuando hablamos de establecer una velocidad de 30 km/h como máximo estamos salvando vidas. Existen estadísticas en las que se comprueba que la mayor parte de las personas que fallecen en accidentes de tráfico (no solo coche con coche en las autovías), son en su mayoría peatones que han muerto como consecuencia de accidentes donde esta involucrado un vehículo a motor. Por lo tanto, garantizar que nuestras ciudades sean seguras va de la mano de la reducción y de la generalización de una velocidad máxima de 30 km/hora, quizás



con la excepción de las grandes circunvalaciones. También este objetivo pretende garantizar que esas ciudades sean resilientes, por ejemplo, a pandemias como la que hemos pasado, y sostenibles. Por lo tanto, ese incremento de las vías por ejemplo de transporte sostenible, ese incremento de los medios de transporte sostenible (de las frecuencias, la bajada de tarifas) debe mantenerse en el tiempo. Es de justicia, no solamente ideológico, es de justicia distributiva necesaria el garantizarlo.

También me gustaría decir que existen numerosas implicaciones desde el punto de vista del derecho de la movilidad. Desde el punto de vista del transporte ha quedado claro que la movilidad tiene grandes implicaciones (urbano, interurbano, por carretera, avión, etc.). También desde el punto de vista laboral y fiscal tiene implicaciones, porque ya hemos visto que en otros países se trata de fomentar los medios de transporte sostenibles, principalmente la bicicleta. Desde el punto de vista del fomento a la protección de la salud pública y del medio ambiente, hay que tener en cuenta que existe ya para las ciudades de más de 50.000 habitantes en nuestro país, una obligación de creación de una zona de bajas emisiones, que lo veremos (aunque ya está en vigor) seguramente extendida y materializada efectivamente en los próximos años (se ha aprobado recientemente el Real Decreto que la regula y por lo tanto todavía no es plenamente exigible en el sentido de que se les ha dado una pequeña moratoria). Y bueno, también desde el punto de vista de libertad de circulación. Hay quien critica que determinadas limitaciones a la movilidad atentan contra ese derecho fundamental a la libertad deambulatoria. Lo cierto es que repartir y ajustar el espacio público para los reales porcentajes de transporte modal es una cuestión de justicia.

Finalmente, también desde el punto de vista local de los entes locales, incluso comarcas y provincias, es fundamental que los poderes públicos actúen y más desde esa perspectiva tan cercana al ciudadano, a la ciudadana, como puede ser el papel que juegan los municipios en estos repartos de la movilidad. También por supuesto con los servicios públicos de transporte tan importantes para garantizar esa libertad deambulatoria de todos y todas respetando también la protección a la salud pública y sostenibilidad ambiental.

Quería concluir citando un caso de éxito como es el de Copenhague. En Copenhague hoy día casi todo el mundo se mueve en bicicleta, pero hace

cincuenta años no era así. Existen fotografías en las que se ve lleno de coches y motos el centro de la ciudad. Sin embargo, hubo una transformación radical. No se hace de una manera autónoma. Esa transformación de Copenhague y de otros puntos europeos (en Países Bajos, por ejemplo), se produce cuando los poderes públicos apuestan por la prohibición de la circulación de vehículos a motor por zonas de la ciudad. Es la única forma en la que se puede dar y es la única forma en la que se producen después resultados efectivos en materia de movilidad. Es la única forma de transitar de un modelo insostenible a un modelo amable en el que el peatón y el ciclista sean el centro. Y, por lo tanto, el ciudadano y no los coches sean el centro de las preocupaciones de nuestros poderes públicos. Unos poderes publico s y unos políticos que apuesten por esa movilidad sostenible.

En el caso de Zaragoza, hay que reconocer que desde el año 2003 que se empiezan a ver los primeros carriles bici y sobre todo a partir de la Expo del año 2008 hemos crecido en cierta sostenibilidad sobre todo en el centro. Es cierto que se ha reducido drásticamente la circulación de vehículos privados por el centro hay que ampliarlo a toda la ciudad. Hay que generalizar la ampliación de aceras, la reducción de zonas para el tráfico motorizado, pero también se han ampliado los carriles bici y eso es una muy buena noticia los carriles bici. Lo cierto es que, contrario a la idea inicial según la cual cuantos más carriles tienen los coches menos tráfico habrá, es a la inversa, cuantos más carriles, más coches. Lo que hay que hacer es reducir los carriles para que después se reduzcan progresivamente los coches porque al final, como dicen los propios habitantes de Copenhague, ellos no utilizan la bicicleta porque sea sostenible medioambientalmente o porque sea más barato. Lo hacen porque es el medio de transporte más rápido y a la vez, están haciendo deporte, ejercicio físico.

Deseo concluir animando a todos a que se haga uso de esos medios de transporte sostenibles y singularmente a la bicicleta porque cuando lo hagan, si no lo hacen todavía, se darán cuenta de las mejoras que le produce no solamente a nivel físico, si no desde el punto de vista anímico o psicológico, porque quien utiliza la bicicleta para ir al trabajo, para ir a la escuela, se encuentra más feliz y por lo tanto eso repercute en el bienestar de todos.

**Hace unas semanas, las noticias se hicieron eco de que la Estrategia estatal de la bicicleta definida por el Ministerio de transportes, movilidad y agenda urbana proponía la creación de un bono para las empresas, para aquellos trabajadores que vayan en bicicleta al trabajo. Esto ya está implementando como Países Bajos. Sin embargo, en el caso español, ¿se puede pensar en la implementación de un bono?**

Por poderse sí que se puede. Lo están implementando países como Países Bajos, Dinamarca incluso en Francia. España no es diferente a estos países en el sentido de que no se pueda articular desde luego algún tipo de una retribución en especie. A día de hoy sí es cierto que las empresas pueden incluir dentro de las retribuciones de sus empleados los coches de empresa. Pues bien, también podría hacerse algún tipo de aportación con respecto a las bicicletas y si me apuras también los patinetes, aunque no soy particularmente amigo de ellos.

Lo cierto es que existen más alternativas a parte de ese bono, ese cheque, que plantearía algunos problemas en un país como el nuestro en donde la picaresca en ocasiones parece que está muy implantada. Existen otras alternativas como regalar, entiéndase la palabra, aportar como parte de esa retribución una propia bicicleta. O a través de rebajas fiscales destinadas a la adquisición de bicicletas.

En el caso de la Universidad de Zaragoza, al margen de alguna iniciativa esporádica como sucede en las Semanas de la Movilidad, o de la Tierra, en la que se aportan regalos a título testimonial cuando las personas acudimos a trabajar o a estudiar en bicicleta (unas frutas, algún artículo de *merchandising*), lo cierto es que se está planteando en el futuro la eliminación de los aparcamientos para los vehículos a motor dentro del Campus Universitario, pero también se ha planteado por parte de la Dirección General de Universidades del Gobierno de Aragón la posibilidad de otorgar puntos a las personas que acudiesen a la Universidad en bicicleta o andando, de manera que después te permitiesen, por ejemplo, acudir a un taller de bicicletas y esos arreglos o reparaciones que sean necesarias de la bicicleta sean gratuitas.

Es cuestión de voluntad política todas las posibilidades.

**Cuando se habla de movilidad sostenible también debemos hablar de la planificación urbanística de los municipios. ¿Cuáles deberían ser las líneas maestras de esa movilidad sostenible en la planificación urbanística?**

Se debe hacer una matización, y es que el papel del Derecho en ocasiones está íntimamente ligado con el “papel” o con la vertiente más política. El Derecho en estas ocasiones, y más el planeamiento urbano, no deja de ser una concreción de una política urbanística, de una voluntad, de materializar una determinada forma de hacer ciudad.

Los planes urbanísticos tienen una gran importancia a la hora de determinar cómo va a ser la ciudad del futuro, cómo va a ser la ciudad del futuro de forma que determinan que detallan hacia dónde va la ciudad. Y en los últimos años hemos asistido a un cambio de tendencia de una ciudad compacta mediterránea en la que todos los servicios están concentrados, y todas las casas también están concentradas a un modelo de expansión urbana, incluso en Zaragoza donde se están creando grandes urbanizaciones más alejadas del núcleo tradicional y por tanto, zonas en las que para desplazarse al centro de la ciudad es necesario utilizar el transporte público o el transporte privado. Ahí es donde entra también el ámbito de esa ciudad de los 15 minutos. Yo creo que hay mucho que hacer todavía y hay que tener en cuenta, o los planificadores urbanos deben tener en cuenta, que cuanto más se disperse la ciudad más difícil será garantizar esa adecuación esa sostenibilidad, esa eficacia y eficiencia de todos los recursos públicos empleados. Y, sobre todo, los desplazamientos van a hacerse más largos, más costosos. Y si a la vez que ampliamos esos límites de las ciudades, no hacemos lo propio con los modos de transporte sostenibles, singularmente con el transporte público, y con la ampliación de los carriles bici, estaremos sin duda yendo en la mala dirección. Yo creo que los planificadores tienen que ponerse las pilas, os planificadores urbanos tienen, por ejemplo, que hablar de esas “grandes manzanas”, de esas “supermanzanas” “*superilles*” como las denominan en la ciudad de Barcelona. Y que se están implementando incluso en ayuntamientos y en municipios donde gobierna incluso partidos que inicialmente se oponían a ello. Estamos asistiendo a la regeneración urbana, en la que las calles interiores de determinadas manzanas se les dota de una plataforma única, se amplían las aceras, se plantan árboles. Lo siento, es que se están haciendo supermanzanas. Son distintas las alternativas de los poderes

locales de fomentar la movilidad sostenible, pero que ahí hay una de cal y otra de arena. Un balance desigual de cuáles son los movimientos hacia la movilidad sostenible. Veremos lo que nos depara el futuro.

**Cuando hablamos de movilidad sostenible, parece que está circunscrita a las ciudades. No obstante, y afortunadamente, España es mucho más que las ciudades. ¿Cómo podemos hacer llegar la movilidad sostenible también a las zonas rurales?**

Hay que tener en cuenta varios aspectos. El primero de ellos una realidad y es que el mantenimiento de los servicios públicos en las zonas rurales es más costoso que en las ciudades, es un hecho. Hacen falta pueblos habitados, y se debe garantizar a sus habitantes los mismos servicios que en las ciudades, aunque sean más caros.

La cuestión es que el mantenimiento de los medios de transporte, por ejemplo, por carretera, los autobuses, y también por ferrocarril es deficitario. Pero eso no quiere decir que no haya que mantenerlo e incluso mejorarlo. Lo que sucede es un círculo vicioso: se desmantelan en ocasiones las líneas del ferrocarril lo que redundará en un problema en nuestro país como es el de la despoblación de las zonas rurales. Por supuesto hay que seguir fomentando la utilización de los medios de transporte sostenibles más allá de las ciudades. Como explican algunos estudios sobre medios de transporte, lo cierto es que no queremos medios de transporte gratuito. Queremos unos medios de transporte asequibles y adaptados a las necesidades en el que se nos ofrezcan suficientes frecuencias.

En lo que respecta a la bicicleta, se podría plantear, ya se está planteando, una red interurbana de vías ciclables, por ejemplo, para aquellos pueblos y ciudades que rodean la ciudad de Zaragoza. Podría hacerse con Huesca, más problemático sería con Teruel. Y ello va de la mano de una circunstancia que tenemos en España y es que, después de Suiza, España es el país más montañoso de Europa. No tenemos, por lo general, existen desde luego ciudades como Huesca y Zaragoza rodeadas por unas grandes llanuras o planas, pero existen otras tantas ciudades que están rodeadas por montañas o con mayores dificultades para que la conexión entre núcleos cercanos pueda

plantearse de manera diferente a los medios tradicionales motorizados o pequeños autobuses a demanda.

Pues bien, entre ciudades, municipios, siempre que la orografía lo permita es algo que en parte o en principio esta haciéndose ya, que es con la construcción de nuevas carreteras, plantear un carril bici también peatonal segregado, para que sea una movilidad fácil y también segura.

Se ha tratado de dar distintas ideas sobre esto de la movilidad sostenible pero lo cierto es que existen numerosas posibilidades de actuación. También en el ámbito interurbano.

También lo que hay que hacer es desde luego evitar que en municipios pequeños se produzcan movimientos en vehículos motorizados de manera absolutamente innecesaria.

Existen muchísimas posibilidades para eso están precisamente la estrategia estatal, la estrategia aragonesa de la bicicleta, los planes de movilidad urbana sostenibles, los planes de movilidad de las empresas de determinado tamaño, etc. En fin yo creo que en el futuro vamos a ir viendo como este ámbito de la movilidad va cobrando todavía más fuerza más de la que ya tiene y veremos hacia dónde circulamos y que si circulamos o transitamos nos transportamos a una sociedad más amable, más limpia, menos contaminante, más sana, más ciudadana en última instancia; o pretendemos seguir un modelo más centrado en el coche, más centrado en la ocupación injusta del espacio público y en la que grandes corporaciones productoras de estos vehículos a motor tengan la voz cantante debemos ser las y los ciudadanos los que decidamos hacia dónde queremos ir.

## **Algunas cuestiones prácticas de los ODS referentes a la educación y el empleo: visiones desde el estudiantado.**

Yolanda Betran Franco. (Y)

*Estudiante del Máster Universitario en Abogacía.*

*Facultad de Derecho (Universidad de Zaragoza) y Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza.*

Elena Cisneros Cabrerizo. (E)

*Estudiante del Máster Universitario en Abogacía.*

*Facultad de Derecho (Universidad de Zaragoza) y Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza.*

Pedro Contín Gallizo. (P)

*Estudiante del Programa Conjunto Derecho-Administración y Dirección de Empresas.*

*Facultad de Derecho y Facultad de Economía y Empresa (Universidad de Zaragoza).*

### **¿Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son verdaderamente un objetivo y prioridad para el derecho o es algo que queda al margen del mismo?**

(Y) Los ODS sí que inciden en el derecho, pero el punto aquí es ver que incidencia tienen en la creación de la norma jurídica. La mayoría de los objetivos de los ODS también se encuentran nuestra Constitución española si lo que estamos hablando es de derecho interno por lo que si que jurídicamente podríamos decir que inciden en el derecho. El problema es cual es el alcance que tienen, que es un problema que no nos encontramos únicamente con los ODS sino en el plano del derecho en general. Por un lado, nos encontramos con

toda la legislación y la normativa, y por otro, con la aplicación práctica que tienen todas estas cuestiones.

(E) Creo que los ODS en la mayor parte de casos actúan como guías o como orientación especialmente en el desarrollo de políticas. Pero a la hora de reflejarse en la legislación y en los ordenamientos jurídicos nacionales creo que se pierden un poco. Es cierto que algunos de estos principios ya están incluidos en las constituciones más modernas como puede ser la española y sí que hasta cierto punto se reflejan actuando casi como principios o normas inspiradoras más que como verdaderas normas vinculantes que pueden generar leyes y un desarrollo legislativo ulterior que tiene un impacto directo en la sociedad. En este sentido sí tienen un impacto, pero quizás un impacto muy mitigado.

(P) Inciden y, de hecho, deberían incidir en la creación de instrumentos jurídicos y sobre todo de políticas públicas por parte del Estado como garante de estos de estos objetivos. Los cuales se plantean con carácter programático a nivel internacional entonces sí que urguiría una concreción por parte de órganos nacionales y sobre todo del poder legislativo en España que pudiera desarrollar y concretar que estos objetivos se materialicen en soluciones concretas.

**Se habla mucho de que los jóvenes son los principales defensores de los ODS y que llevan por bandera esa lucha contra el cambio climático y que los gobiernos, los Estados, deben llevar a cabo soluciones que den respuesta a ese a ese problema. En vuestra opinión, ¿Qué puede aportar el derecho y los ODS a esa lucha? ¿Creéis que se está haciendo todo lo suficiente?**

(P) El cambio climático es un modelo de los mayores retos que afronta ahora la humanidad y que por supuesto los jóvenes tienen algo que decir. Se debe llevar a cabo un proceso de escucha muy importante para tenerlos en cuenta las decisiones políticas y además van a ser los protagonistas de las consecuencias del cambio climático en las próximas generaciones. No solo escuchar para que puedan aportar cuáles son las soluciones sino porque



además es una generación muy preparada que tiene en cuenta cuáles son las características igual que la pueden tener la generación por ejemplo de los 50 y que sí que juega un papel fundamental y que desde mi punto de vista no se está teniendo en cuenta como debería por parte de los organismos políticos internacionales y sobre todo también nacionales.

(Y) Me gustaría recalcar los ODS, la fecha que se pone es el 2030 y respecto al cambio climático el punto a partir del cual no se va a poder hacer nada es la misma fecha, el 2030. Al final nos encontramos con un problema que hay que resolver en muy corta duración, tenemos menos de diez años para atajarlo y es un problema de los más importantes ahora mismo. El antecedente de los ODS son los Objetivos del Milenio que se crearon por la lucha contra el hambre y ahora mismo, la lucha contra el hambre está completamente relacionada con la lucha contra el cambio climático. Una de las peores crisis y una de las cosas que yo creo que gran parte de la población se olvida es que la crisis del cambio climático no es simplemente luchar contra el CO2 o alguna de esas medidas que se suelen dar a conocer en los medios, sino que es una lucha social e interdisciplinar que integra muchísimos otros problemas como puede ser la crisis alimentaria, la crisis de industrial y la crisis de los combustibles. Que va a haber hay un montón de crisis metidas dentro están lucha contra el cambio climático. No es que sea un problema de los ODS si no que es un problema que tiene que hacer frente la humanidad.

(E) Me gustaría quizás adoptar un punto más esperanzador. Es importante tener en cuenta la fecha de 2030 porque es el momento en el que el impacto en cambio climático, si no hacemos algo, va a ser catastrófico realmente porque ha tenido un impacto en el clima, las condiciones de vida y del mar, etc. Pero en mi opinión muchas veces ese planteamiento, ese *framing*, de ya no vamos a poder hacer nada también puede ser dañino. Ahora mismo estamos en una situación muy crítica y el cambio climático debería ser una de las principales preocupaciones de la agenda política de todo el mundo porque de lo contrario va a tener unas consecuencias, vamos a decir, irreversibles. Eso no significa que, aunque los avances sean menores deban detenerse. Siento que hay muchas corrientes políticas que abogan precisamente por esa idea, “tampoco

estamos haciendo nada y una vez que lleguemos al 2030 ya no se va a poder hacer nada” como una forma de enterrar este debate porque hay muchos intereses sociales, políticos y económicos que intentan precisamente no asumir el impacto del cambio climático. Partiendo de esta idea, creo que es importante tener en cuenta que siempre se puede hacer algo.

Por otro lado, si que consideró que la implicación de los jóvenes con los ODS es especialmente fuerte. En los últimos años hemos visto como a nivel social los jóvenes de todo el mundo han manifestado su interés y su preocupación por esta problemática y han intentado hacerse oír a través de muchas iniciativas como, por ejemplo, todos *Fridays for future*, que fue una iniciativa de hace unos años que tuvo un gran impacto en toda la sociedad.

Sin embargo, parece que tenemos una generación de menos de 30 años que tienen una idea muy clara: sabemos que nuestro futuro va a estar completamente determinado por el hecho de si hacemos algo más concluyente con el cambio climático. Y luego tenemos otra generación que está actualmente en los puestos de poder y que, de alguna forma, y por todos estos motivos que hemos señalado, no parece tener esa conciencia tan clara, o simplemente no parece tomar estas medidas tan tajantes que requiere este problema. Ante esta situación, creo que es importante poner el foco en los jóvenes, los investigadores, en los científicos, en todos esos cuerpos especializados que llevan años escribiendo artículos académicos, escribiendo compilaciones, explicando cómo el cambio climático afecta a nuestra vida y que desde luego parecen no ser oídos.

**El ODS 4 habla sobre una educación de calidad. Me gustaría saber vuestra visión desde dentro, como estudiantes. ¿Cómo está la educación en España? ¿Cuáles son vuestras opiniones sobre el sistema educativo?**

(Y) Tengo dos ideas: por un lado, mi experiencia personal ha sido excelente en la educación pública española, pero sí que es verdad que el sistema tal y como está conformado y estructurado puede ser objeto de varias críticas.

La primera es que debería hacerse un pacto nacional por la educación. No es normal que, con cada cambio de gobierno, con cada cambio del legislativo haya una ley nueva. No solo lo que supone esta enorme producción legislativa,

que al final simplemente es populismo político de cada partido político tiene su propia Ley de Educación y en función de quien gobierne va cambiando, sino que al final la educación es el futuro de un país y se está cambiando cada cuatro años una ley que afecta a una población entre 3 y 16 años. Esto yo creo que es uno de los grandes errores, ya no del sistema educativo español, sino más bien yo creo que un cambio de mentalidad política. Ahora simplemente sería llegar a un consenso entre todos los partidos políticos que hay el Congreso para no marear ni a los profesores, ni a los docentes, ni a los propios estudiantes que al final cada año están cambiando hasta los tipos de asignatura que cursa. Al final afecta a la propia educación que te vayan cambiando todo el rato las materias y el sistema y, sobre todo, como estudiante y como docentes es horrible que cada cuatro años tienes que cambiar todo tu programa, tu forma de enseñar, objetivos, etc. El propio sistema auto boicotea como debería ser una educación de calidad que, para mí, gran parte de esta calidad, derivada de la estabilidad en la normativa en la que no haya necesidad que tantos cambios.

(E) Yo también tuve una educación pública. Tuve la gran suerte de recibir una educación brillante rodeadas de profesionales maravillosos que tenían una gran implicación con sus alumnos. Y en nuestra etapa universitaria ha estado caracterizada por las mismas ideas y los mismos valores. Sin embargo, están no es la realidad en todo nuestro estado, y desde luego los cambios legislativos tal y como señala Yolanda es algo que tiene una gran incidencia en esto.

A mí personalmente, otro asunto que me preocupa mucho es la propia concepción que hay ahora mismo de la educación. Me voy a centrar más en la educación primaria y secundaria porque creo que es la que tiene mayor impacto. Muchas veces siento que conforme van sucediendo estos cambios legislativos y conforme vamos avanzando se empiezan a priorizar algunos aspectos de la educación que hasta ahora creo que habían estado abandonados como pueden ser las competencias o cuestiones de alguna forma más abstractas que el conocimiento académico. Aunque desde luego creo que es algo necesario, me preocupa mucho como hay algunas corrientes educativas que parecen como despreciar o no valorar lo suficiente el hecho de enseñar conocimientos sólidos a nuestros estudiantes. Para mí la educación tal y como yo la concibo es una herramienta para formar seres humanos, para que los jóvenes y los ciudadanos

de nuestro país puedan tener acceso a un conocimiento lo más amplio de materias que varían desde la física a las matemáticas, la literatura, el arte, la historia porque son cuestiones fundamentales para tener una sociedad poblada por ciudadanos críticos y capaces de decidir por sí mismos. A mí es algo que me genera mucha preocupación como siento que actualmente esto no se valora tanto.

Creo que otro aspecto que hay que señalar es que conforme cambian los gobiernos y cambian las leyes educativas ponemos el foco en qué tipo de examen poner, en la selectividad, qué tipo de asignaturas u optativas van a tener estos estudiantes, les cambiamos el currículo pero no cambiamos lo que es realmente importante: más profesores, más recursos y más aulas para poder proporcionar una educación que no solo enseñe competencias, que son obviamente necesarias, que enseñen conocimientos y en los cuáles los alumnos puedan tener una experiencia más personalizada y más óptima

(P) Estoy de acuerdo con Elena porque al final tampoco debemos centrarnos en dar una educación dedicada en la academicismo y centrada en que los estudiantes tengan que saber mucha información, sino en formarles en un gusto por el saber, un gusto por el conocimiento que al final les permita, porque se asienta sobre una sociedad democrática, que sus ciudadanos tengan el espíritu crítico y que conozcan todos los aspectos de la cultura de ese legado, y el patrimonio histórico que constituye la sociedad que hoy tenemos.

En España respecto a las sucesiones de leyes educativas también es una cuestión de certidumbre para las familias y para los jóvenes saber cómo va a ser su educación y saber que tiene la garantía de que van a recibir la calidad suficiente. Y es que luego nos preguntamos por qué otros sistemas educativos tienen mejor resultados, por ejemplo, los informes PISA que se hacen a nivel internacional. Pues bien, quizás es porque las cosas no se están haciendo cómo se hacen en España, porque igual las ratios de alumnos (por clase) son mucho menores en otras partes del mundo, porque quizás la inversión en educación se dirige hacia no crear un espíritu de competitividad hacia el trabajador en el futuro sino que simplemente se dirige a que los jóvenes crezcan conociendo cuál es su futuro, su pasado y sabiendo cuáles son los pilares que asienta la sociedad hoy

en día y tratando también de aplicarlo para su futuro laboral. No dirigir toda nuestra educación a cómo debe ser nuestro futuro laboral.

(Y) Respecto a lo que ha dicho Elena, me ha parecido muy interesante el punto visto del tema logístico. Yo antes he hablado sobre todo el desarrollo normativo, pero por muy perfecta que sea una ley si no hay una inversión económica, si no hay medios necesarios para hacer eso realidad, es imposible. Estamos viendo como año tras año los presupuestos generales lo que se invierte en educación cada vez va bajando más, cada vez los alumnos, las ratios de las clases más altas, cada vez se jubilan más profesores, cada vez a un profesor le tocan más alumnos, y entonces al final la educación simplemente no es solo una norma. La educación está conformada por personas y estas personas son docentes y estudiantes. Por muy bueno que sea un docente si tiene una clase de 40 o 50 estudiantes es que no va a poder hacer nada, porque es imposible. No es lo mismo dar clase a 10 personas que darla a 50, no es lo mismo además tener a 50 estudiantes por profesor que saben que esa persona va a tener que dividir su tiempo entre 50 que entre 10 personas y yo creo que está también es una de las grandes carencias del sistema educativo público al final que sea público significa que se paga con presupuestos del Estado, que es dinero del Estado y que una de las cosas que garantizan que España es un Estado social, democrático y de derecho debería ser el de una educación de calidad.

Y calidad no implica que esté relacionado con una alta empleabilidad o ser los mejores dentro de los Informes PISA. La calidad simplemente es aprender.

(E) En este sentido, recogiendo lo que ha señalado Pedro, creo que es un problema de concepción. ¿Qué queremos que sea la educación? Yo tengo muy claro lo que quiero que sea la educación, y creo que la educación pública en todos los países del mundo, aparte porque es un derecho humano, debería ser un medio para permitir a todas las personas tener acceso a todos estos conocimientos a todas estas técnicas ya sean matemáticas, física, biología literatura, historia, porque todas estas cosas son las que te permiten desarrollarte como persona y luego te permiten actuar de forma más libre y más realizada en tus ámbitos laborales.

Muchas veces cuando sigo los debates que hay respecto a la educación me preocupa mucho porque se habla exactamente de empleabilidad, habilidades útiles en el mercado laboral y claro que creo que tiene que ser una prioridad que nuestros profesionales sean buenos profesionales pero también considero que es importante tener claro que la educación no puede ser tampoco una herramienta exclusivamente para formar profesionales. Es una conclusión de lo que es la educación, enseñamos a nuestros alumnos a tener una serie de competencias y conocimientos que luego pueden aplicar, pero es que no es suficiente con eso. Tienen que desarrollarse como personas porque al final creo que es el espíritu último de la educación. Siento que a nivel social se devalúa mucho el valor de la educación actualmente. Yolanda señalaba que cada vez baja la inversión que hay a nivel estatal en educación porque no parece que, a ningún interés, a ningún grupo, ningún partido, le genere la suficiente importancia para priorizar en sus propuestas. Nuestra educación tiene que estar muy bien dotada de dinero porque la va a construir con profesionales y con ciudadanos capaces de desarrollarse siendo críticos, teniendo unas ideas propias y pudiendo apreciar, ya no solo conocimientos técnicos que han adquirido, sino cosas como el arte, la historia y la filosofía que son fundamentales para cualquier persona.

**El ODS 8 habla sobre el trabajo decente. Vosotros como estudiantes universitarios veis cerca vuestro futuro laboral. ¿Cómo lo veis?**

(P) Yo creo que es evidentemente desesperanzador. Ver que lo que tenemos enfrente. En nuestro caso los tres nos dedicamos a la rama de ciencias sociales y jurídicas y podríamos tener el mismo futuro laboral, o por lo menos, del mismo ámbito.

Respecto a lo que nosotros conocemos y a lo que se nos cuenta en la Universidad de las oportunidades laborales, se enfoca desde una perspectiva muy competitiva, que ya desde la propia universidad se intenta dirigir hacia los estudiantes. Pero quizás, debería tratar de garantizar, sobre todo a nivel de políticas públicas (no estamos en una tasa de paro juvenil aceptable para para una generación tan preparada como la que como la que tenemos), cómo podemos alcanzar que los jóvenes sean incorporados al mundo laboral sin tener que pasar por unas condiciones de precariedad de forma obligatoria. Parece que

al salir de la Universidad tenemos que pasar obligatoriamente por varios años de tener unos salarios muy bajos, o directamente no tener salario, y trabajar en unas condiciones que no era lo que nosotros esperábamos del ámbito al que nos estábamos dedicando. Si queremos entrar en un bufete o queremos entrar en un ámbito relacionado con el derecho para trabajar de forma estrecha con la jurisdicción, quizás no es aceptable que una generación que ha estado 4, 6 u 8 años estudiando una rama del derecho o especializándose en una rama concreta tenga que pasar por estar siendo remunerado de forma muy inferior al salario mínimo interprofesional siendo una generación tan preparada.

También tiene que ver con el proceso de escucha hacia los jóvenes y qué es lo que ellos necesitan. Si no se les escucha y no se hace un diálogo social efectivo con los agentes principales de este problema realmente no se va a tener en cuenta cuáles son las necesidades reales. Y también está la sensación de que muchas veces se hablan en nuestro nombre de qué es lo que se necesita por parte de los jóvenes para incorporarse de forma efectiva, y sobre todo justa, al mundo laboral pero realmente no vemos a jóvenes implicados en la toma de decisiones, hablando por los jóvenes que realmente van a sufrir esos problemas.

(Y) La verdad es que el trabajo yo lo veo malo. No se me ocurre otra palabra para definir esta situación. La educación que hemos recibido y las expectativas que se nos han estado generando. Si bien hemos estado hablando sobre todo de Educación Infantil, Primaria y Secundaria, nosotros somos una generación que se nos dice que: somos la mayor preparada, somos la generación con más paro, una generación que hemos tenido la crisis del COVID, una crisis social, una crisis económica, una crisis energética, en los próximos 30 años también tenemos una crisis alimentaria, etc. Realmente hay muchísimos problemas circunstanciales a los que nosotros individualmente no podemos hacer nada, a título individual una crisis no se puede frenar, pero es un factor más que se le suma a esta situación. Las expectativas que se nos han ido construyendo a lo largo de toda nuestra vida: se nos ha dicho que con ir a la universidad, con tener un máster, idiomas, ibas a tener un trabajo. Se nos ha pintado un panorama idílico.

Yo cuando veo los medios o tertulias, la gente siempre está buscando quien tiene la culpa de que no haya empleo. No creo que sea tanto un tema de

culpa sino un problema más estructural y global. Se nos han ido creando una serie de expectativas irrealistas, se nos ha estado ocultando las condiciones laborales que hay actualmente. En Estados Unidos y Reino Unido se está dando un fenómeno que se llama el “gran abandono”, que es gente que directamente está dejando sus trabajos porque prefiere morir de hambre antes que seguir trabajando en esas condiciones. Si a principios del siglo 20 una de las exigencias de entre los derechos de los trabajadores eran la jornada de 8 horas, ahora mismo la jornada de ocho horas es algo por lo que se sigue luchando y en muchísimas situaciones es un sueño, es algo irreal ahora mismo. El hecho de que las principales reivindicaciones de principios del siglo XX se están dando ahora mismo en 2023 es preocupante.

(E) Creo que por un lado el trabajo digno es algo a lo que todo el mundo tiene derecho independientemente de la situación en la que se encuentre. Obviamente los trabajadores más cualificados pueden tener acceso a puestos más cualificados, pero creo que el trabajo digno debería ser el mínimo exigible en cualquier sociedad democrática.

Considero que actualmente estamos presenciando un retroceso de los derechos laborales bastante importantes. Durante los primeros años del siglo XX sí que apareció, especialmente en Europa (porque tenemos que entender que nuestra realidad es privilegiada) un gran avance de los derechos laborales y determinadas reivindicaciones se abrían paso en todas las sociedades y de repente: jornadas de ocho horas, mayores salarios, mejores condiciones laborales, protección y riesgos del trabajo, un poquito después conceptos como la conciliación, maternidades, se incorporan reivindicaciones de igualdad, de género en el trabajo, etc. Pero sin embargo seguimos con algunos problemas que tal y como ha dicho Yolanda son estructurales.

En el mundo del derecho, como ha apuntado Pedro, la precariedad laboral es algo que se presupone. Parece que para determinados ámbitos, si aspiras a trabajar en un despacho en unas condiciones determinadas tienes que aceptar la precariedad laboral más absoluta en las cuales la jornada de ocho horas y los salarios dignos no es algo que exista. Y realmente, creo que es algo que no deberíamos permitir. Tal y como ha dicho Yolanda, cuando hablamos de estos temas se suele hacer un juego de culpas. Parece ser que lo importante es



encontrar un responsable más que encontrar soluciones, lo que creo que es un enfoque. Porque al final lo que tenemos es una generación diversa que ha recibido información completa en algunos aspectos, y sin embargo sus realidades profesionales no se corresponden en absoluto a lo que debería ser un trabajo digno.

¿Cuál es la solución? Realmente es complicado imaginarlo cuando estamos en un panorama en el que en todo el mundo vamos en retroceso. Lo que sucedió durante el coronavirus, las condiciones de los trabajadores, al principio de esta crisis, fue algo terrible. Nos encontramos con una situación sin precedentes en nuestro siglo, que nuestra sociedad no está preparada (la última gran pandemia fue hace 100 años) y fue precisamente los trabajadores, especialmente los trabajadores en puestos vulnerables, los que vieron como sus derechos laborales y sus condiciones laborales eran completamente incumplidos por esta realidad. Como parecía que determinadas normas que habíamos conseguido, como podía ser la protección y la seguridad en el trabajo, no importaban. La salud y el bienestar a los trabajadores no importaba. Y como consecuencia de ello estamos viendo en el mundo, especialmente anglosajón, cómo se produce una quita masiva de los trabajos.

Creo que tampoco podemos adoptar esta perspectiva tan centrada en el mundo occidental, aquí estamos hablando de cuestiones fundamentales y son derechos humanos pero la realidad es que en todo el mundo actualmente la mayor parte de trabajadores vienen condiciones absolutamente deplorables. Es decir, las industrias voy a señalar una industria que se suele hablar cuando hablamos de este tema que es la industria textil y de la moda. Las condiciones que existen en el sudeste asiático en esta industria son absolutamente deplorables y parece que eso las Naciones Unidas, los ODS, trabajan por ello y sin embargo no vemos el impacto en la realidad de los trabajadores.

Realmente aquí estamos con una problemática tan amplia que afecta a todos los países del mundo y de forma tan diversa que debería ser una prioridad absoluta. No podemos permitir que haya trabajadores en Estados Unidos, en España, en Francia, me da igual, que durante el coronavirus vieron su seguridad y su bienestar y su salud gravemente amenazada. Y desde luego tampoco podemos seguir permitiendo que haya trabajo infantil, explotación absoluta y unas condiciones laborales extremadamente peligrosas para la salud, señalo

nuevamente al sudeste asiático porque es el foco de este tipo de trabajo, y esto debe ser una prioridad absoluta y global porque no se puede seguir permitiendo esta vulneración de los derechos humanos en todos los ámbitos.

(Y) Me ha gustado mucho una frase que es que “el trabajo es un derecho humano”. Muchas veces se nos olvida, cuando hablamos al principio que significan las ODS, son derechos humanos. Esto significa que por el hecho de nacer nosotros ya tenemos que poseer esos derechos y sin embargo lo que estamos viendo es que parece que estos derechos, no sean derechos, y que esos derechos hay que luchar por ellos como una especie de recompensa que te ponen y si cumples una serie de requisitos o si ejerces una serie de luchas o de activismos puedes llegar a conseguirlo. Y en realidad, un derecho humano es algo que el Estado debe garantizar.

En relación con lo que se ha comentado sobre la vulneración global que está habiendo los derechos de los trabajadores a lo largo del mundo debe ser algo que no solo Naciones Unidas, sino también los Estados tienen que hacer algo. Cuando hablamos de derechos siempre se han acompañado de deberes y el organismo que tiene el deber de garantizar la protección de estos derechos no es solo Naciones Unidas, sino que es el propio Estado. Y esto es ya una perspectiva muy occidental, pero es cierto que en Europa y en Estados Unidos el Estado tiene un enorme poder con el que podría regular y garantizar estos derechos humanos. Y es una medida que tiene que hacerse, porque si no, el propio sistema colapsa y falla. Cuando el Estado deja de garantizar estos derechos, ya lo hemos visto en otras partes de la historia, simplemente el mundo no avanza y empieza a retroceder.

(P) Es cierto que al final estamos dando una perspectiva en la que nos estamos focalizando en los detalles de aquí de España y que atañen a los trabajadores que no ven satisfechas a sus condiciones laborales como realmente la Constitución o los ODS les indican.

Pero realmente, sí que es posible, de hecho así lo hace la ONU, equiparar el crecimiento económico, justo, inclusivo y sostenible con el trabajo decente. Ambos van de la mano. Estamos entendiendo muchas veces que hay que hacer una decisión entre si bajamos o no mejoramos las condiciones de los

trabajadores o hacemos que el pleno empleo, en sentido económico, que la riqueza de un país, su PIB, se vea aumentado a costa de sus habitantes. Realmente, hace falta como decía Elena, no solo medidas concretas que pongan parches sobre problemas que ya existen, sino un cambio de paradigma general que implique una conciencia generalizada por parte de toda la sociedad civil de tener en cuenta los problemas de los trabajadores porque los empresarios y los trabajadores están en el mismo lado, de cara a generar un crecimiento económico sostenible, y sobre todo porque sin generar una voluntad global de cambio es muy complicado que de forma individualizada cada uno de los agentes económicos se vea impulsado a generar su cambio de forma individual. Si no lo hacemos como un esfuerzo colectivo es muy complicado que nosotros de forma individual, y sobre todo los jóvenes que queremos impulsar este cambio de forma generacional, es realmente complicado que individualmente se nos tenga en cuenta. Hace falta un cambio por parte del poder ejecutivo que se necesita una garantía a nivel general. No se puede cambiar cada cuatro años cuál es el paradigma general del mundo laboral. Tiene que haber una garantía de que las condiciones laborales van a estar garantizadas en todas las legislaturas y por ello reformas constantes del paradigma laboral resultan incompatibles con una seguridad jurídica y una certeza de que los empleados van a tener las condiciones laborales que como derecho humano se les garantizan, solo por el hecho de nacer, y no pueden ser cuestionadas ni deben ser objeto de negociación.

(E) Hemos hablado de los ODS y el impacto que tiene el derecho aquí. Este de aquí, el 8, trabajo digno, que como ha dicho Pedro ayuda al desarrollo económico de los estados y el crecimiento económico, es el camino que hay que seguir para crear sociedades sostenibles, justas, ricas y con futuro. Es algo que parece tan universal, es un derecho humano, y sin embargo no hay herramientas que lo puedan garantizar. Ha señalado Yolanda que los estados occidentales en algunos aspectos tienen un gran poder para hacer esto, la mayor parte de Estados occidentales están participando de forma muy activa en esta Agenda de los ODS, están intentando implementarlos y sin embargo no ni hay ninguna consecuencia ni ningún método para asegurar que se van a incorporar.

Entendemos también cómo funciona derecho internacional. En muchas ocasiones es mejor no imponer. Lo que vemos es un cumplimiento tan imperfecto que resulta realmente frustrante. Las instancias de poder que realmente tienen la posibilidad, el poder para crear estos cambios no se ven obligados a ello. Se comprometen, pero puede ser un compromiso totalmente superfluo

Todos (los que estamos en esta mesa) tenemos un gran inclinación por el derecho internacional, nos apasiona, y consideramos que es el camino para el desarrollo de la sociedad. Pero también somos conscientes de sus limitaciones porque esto es un objetivo que se lleva trabajando desde hace años y sin embargo realmente no hay ninguna posibilidad de materializarlo y de hacerlo concreto, de hacerlo coercitivo, para garantizar que las personas y los derechos que son inherentes a la existencia humana.

(P) Al final no podemos sentir que la horizontalidad del derecho internacional frene a los Estados en su voluntad de compromiso. No es una cuestión de que a nivel global se establezcan cuáles son los parámetros. Es cuestión de que cada estado de forma individual sea capaz de reconocer cuáles son las necesidades de sus trabajadores para que todos los estados puedan garantizar todos los derechos, porque al final si no tenemos la garantía de que a nivel internacional cada estado va a asumir ese compromiso no podemos realmente imponérselo.

Al final entendemos que desde el derecho internacional es complicado obligar, porque no se puede básicamente, a los estados a tomar cartas en el asunto pero quizás es porque los estados de forma individual no tienen esa voluntad. Lo que hay que generar es un ambiente de voluntad por la mejora y sobre todo de sentar una base común sobre qué es un trabajo decente porque realmente aquí, por lo menos, aún con las tasas de paro tan altas que tenemos especialmente los jóvenes y con las condiciones tan precarias de trabajo y el ambiente laboral que aquí experimentamos realmente es que hay sitios en los que ni hay trabajo y si lo hay no es decente. Incluso si aquí parece un ambiente demasiado desesperanzador o directamente malo realmente es que hay sitios en los que no pueden aspirar a tener ni un solo derecho laboral porque los poderes económicos tienen tanto poder sobre el poder legislativo que no hay ningún tipo de voluntad de cambio por parte de los agentes económicos y los

ciudadanos están silenciados y no pueden luchar por esos derechos. No es que realmente no haya voluntad por su parte, es que realmente los agentes económicos han logrado tal poder sobre el estado que es muy difícil para los ciudadanos conseguir mediante la negociación colectiva en muchos casos inexistente, o en general mediante el diálogo social con los poderes económicos, que realmente haya un cambio sustancial. Desde el derecho internacional quizás no se pueden lograr todos los objetivos que en los ODS se plantean porque es demasiado programático y no se llega a conclusiones demasiado concretas sobre cómo implantarlos en los estados especialmente porque no se especializan en las características concretas de cada Estado. No podemos imponer que es el trabajo decente y establecer unas líneas o unos parámetros básicos que se deban cumplir, pero cómo llegan esos ámbitos concretos.

Quizás el derecho internacional sí tiene un papel importante para generar esa voluntad y ese compromiso, pero quizás debería ser un poco más específico con lo que si quieres lograr porque no estamos consiguiendo el objetivo que queremos y si se establece como objetivo programático, esa Agenda 2030, no se van a cumplir. El trabajo decente no se va a conseguir en siete años. Así que vamos a intentar tener altura de miras, voluntad de cambio y quizás entender porque esos países concretos no pueden satisfacer las necesidades que el derecho internacional plantea. Vamos a intentar adaptarnos y sobre todo reconocer que nosotros desde España no tenemos el mismo ambiente laboral ni siquiera los ciudadanos tienen el mismo poder para luchar por sus derechos.

(Y) Estamos hablando de un panorama internacional con multitudes de desarrollos y escenarios diferentes, con diferentes estados y sobre todo con diferentes contextos socioeconómicos. Cuando hablamos de derecho al trabajo, sobre todo el trabajo digno, también hay que relacionarlo con los otros 16 ODS. Estamos hablando de un desarrollo sostenible. El trabajo sustenta en el crecimiento económico, si este crecimiento económico no se desarrolla de forma sostenible tampoco se van a conseguir el resto de derechos. Al final es un poco dar argumentos en el mismo círculo. Para conseguir un ODS necesitamos conseguir otro y para el otro, otro. Es un juego del parchís donde tienes que ir de casilla en casilla todo está interrelacionado.

Si tomamos el ejemplo que ha dicho Elena del sudeste asiático y porque justo en esa zona, el sector de industria textil están en tan malas condiciones. Durante la época del COVID el comercio online se disparó y los niveles de trabajadores, los niveles de producción, los de contaminación (se están cargando áreas enteras y ecosistemas) a través de una superproducción de ropa que es que encima se desecha cada año. Hay toneladas en el desierto de Atacama. La cantidad ingente de desperdicios que además no se pueden reciclar y que siguen ahí se van incrementando. Yo creo que hay que hacer un cambio de mentalidad no se puede seguir a estos niveles de crecimiento, de desarrollo, de superproducción. Cuando hablamos de los ODS tenemos que tener en cuenta que la sostenibilidad es un concepto que incluye multitud de factores y está todo interrelacionado. No se puede hablar de trabajo digno sin un desarrollo social, sin una economía social.

Al final Naciones Unidas es un organismo internacional que se ocupa de paliar las diferencias y actúa de mediador a la hora de equilibrar estas desigualdades que nos encontramos en el panorama geopolítico.

(E) Esto es realmente interesante de la Agenda 2030 hemos hablado al principio del cambio climático, luego educación, ahora estamos hablando del trabajo, pero también estamos hablando de derechos sociales y democracia, instituciones justas y estados con garantías democráticas. Realmente es todo una red que se interconecta y que necesitamos tener todas las casillas para poder garantizar una sociedades más justas y más libres.

En este sentido. creo que es muy interesante señalar lo que hemos hablado, la producción del sector textil vemos de forma regular violaciones de los derechos de los trabajadores pero también estamos viendo cómo es uno de los principales sectores que afectan al cambio climático. La cantidad de residuos que producen y la cantidad de recursos que usan están totalmente desproporcionados y de esta forma también se trata esto es un crecimiento económico que tampoco es sostenible.

Necesitamos realmente encauzar todas estas realidades en una misma dirección para crear unas sociedades más justas. Nos hemos centrado en esta última parte en el sudeste asiático y aquellos estados que se encuentran en una situación muy precaria a nivel laboral. Sin embargo, me gustaría tener de vuelta

nuestro contexto, la realidad de España, la realidad de Europa. Las diferencias que hay entre los trabajadores en estos dos puntos geográficos son múltiples pero sin embargo el problema al que nos enfrentamos es el mismo: las condiciones laborales que hay no son dignas. Obviamente en la mayor parte de sectores en España las malas condiciones laborales de los trabajadores no son de la magnitud de las que nos podemos encontrar en el sudeste asiático. Pero también hay sectores, por ejemplo, la agricultura casos que son absolutamente alarmantes. Es cierto que aquí tenemos ciertas herramientas jurídicas que nos permiten alcanzar estas vulneraciones de los derechos y nos permiten garantizar un mercado laboral que sea más justo.

Pero realmente creo que es interesante también tener en cuenta que estamos todos intentando avanzar en la misma dirección y que realmente, aunque nuestros contextos sean muy diferentes la única forma de conseguirlos de forma cohesiva y de forma realmente completa es con la colaboración. Necesitamos de este marco internacional que nos permite armonizar todas estas realidades porque si no lo hacemos de forma conjunta y de forma coordinada este cambio no es posible.

**“LA EDUCACIÓN NO SÓLO ENRIQUECE LA  
CULTURA, ES LA PRIMERA CONDICIÓN PARA  
LA LIBERTAD, LA DEMOCRACIA Y EL  
DESARROLLO SOSTENIBLE”**

Kofi Annan

*7º Secretario General de las Naciones Unidas*



